SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 14 y 5 minutos.)

-Dese cuenta de los asuntos entrados.

(Se da de los siguientes:)

"La Confederación de Organizaciones de Funcionarios del Estado remite invitación para la inauguración del Instituto de Estudios Sindicales Universindo 'Yano' Rodríguez, INESUR, a realizarse el próximo 10 de diciembre a las 14 horas.

Solicitud de Audiencia de la Sociedad de Arquitectos del Uruguay por la Carpeta Nº 1387/2013. ACCIDENTES LABORALES. Se establece la responsabilidad penal del empleador cuando incumpliere con las normas de seguridad en el trabajo. Proyecto de ley aprobado por la Cámara de Representantes. Distribuido Nº 2501/2013.

La contadora Elvira Domínguez, Directora de la Representación Empresarial en el BPS solicita entrevista para tratar el tema de Micro y Pequeñas Empresas, Asociaciones Civiles sin Fines de Lucro e Instituciones Deportivas. Extensión de los regímenes de facilidades dispuestos por las Leyes Nos. 17.963, de 19 de mayo de 2006 y 18.107, de 2 de octubre de 2013. La misma concurrirá acompañada de algunos empresarios.".

-Vamos a continuar con el tratamiento de la Carpeta Nº 1387/2013 relativa a "Accidentes Laborales. Se establece la responsabilidad penal del empleador cuando incumpliere con las normas de seguridad y salud en el trabajo".

Tenemos el gusto de recibir al señor Inspector General de Trabajo y Seguridad Social del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y Presidente del Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, doctor Juan Andrés Roballo. Es así que se da la coincidencia que tiene dos pedidos de audiencia porque, justamente, ocupa esos dos cargos.

Yendo al tema cabe señalar que, en particular el señor Senador Da Rosa, quería conocer información registrada en materia de accidentes que tengan que ver con el tema a consideración. En lo personal, tengo algunas dudas con respecto al artículo 3º que refiere al denunciante. Aquí se plantea una función que probablemente recaiga sobre los inspectores, quienes podrían transformarse por esta ley en denunciantes de un delito. Hasta ahora, luego de una inspección, lo que corresponde es una falta administrativa. Obviamente que se puede llegar a una demanda. Pero, en el caso de esta ley, reitero, el inspector podría transformarse en el denunciante de un delito.

Tiene la palabra el doctor Roballo.

SEÑOR ROBALLO.- Queremos agradecer la invitación cursada y estamos encantados de estar en este ámbito de trabajo.

Efectivamente vengo en calidad de Inspector General del Trabajo y la Seguridad Social, y también de Presidente del Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo. Alguna de las informaciones se van a superponer, porque si bien la Inspección General del Trabajo es una unidad ejecutora que tiene como principal objetivo la fiscalización y el diseño de políticas de prevención, el Consejo Nacional es un órgano de integración tripartita que está presidido por la Inspección General del Trabajo, pero también participa el Ministerio de Salud Pública, el Banco de Seguros del Estado, el Banco de Previsión Social y, a su vez, una representación de la organización de trabajadores y de las organizaciones de empleadores, esencialmente de las Cámaras de Industria; en todo caso, después podría hacer referencia a eso y a la evolución en los últimos años.

Voy a empezar por lo último, porque es algo a lo que le hemos prestado atención, en virtud de que implica la actuación de la Inspección General del Trabajo y siempre se debe observar por cuestiones de fondo pero, también operativas, administrativas o de gestión. Se trata de disponer lo necesario para poder hacer frente a los requerimientos que las normas van imponiendo.

En ese sentido, quizás lo que corresponde es que sucintamente pueda explicar cuál es el procedimiento habitual de la Inspección Nacional de Trabajo. Investiga el 100% de los accidentes con resultado de muerte del trabajador, de los que toma conocimiento, porque no siempre llega en tiempo y forma la información sobre el fallecimiento de un trabajador. En algunas ramas de actividad, por el nivel de organización o de interacción de los actores sociales, podemos decir que tenemos más del 90% de la información, pero en otras ramas de la actividad no. Eso se va a resolver en pocas semanas, porque comenzará a aplicarse un proyecto de trabajo que tenemos con el Banco de Seguros del Estado desde hace un tiempo y, por suerte, le estamos dando los últimos retoques. También tenemos un convenio con el Ministerio del Interior que data del año 1997 que lo hemos reimpulsado en los últimos años porque cuando hay un accidente muy grave o con resultado de muerte del trabajador, en general, quienes concurren o se enteran primero, son las Seccionales Policiales o las Jefaturas de Policía. En ese sentido, a través de ese convenio existe la obligación de comunicar a la Inspección General del Trabajo de la situación, a fin de que ésta pueda disponer lo necesario para concurrir en el caso de fallecimiento o accidente muy grave. Si bien ese mecanismo requiere de algún ajuste, ha estado funcionando bastante bien. Entonces, enterados de un accidente grave o con resultado de muerte, la Inspección concurre al lugar, en general ya hay disposiciones judiciales y nosotros debemos esperar a que se habilite a los inspectores a ingresar. Obviamente la justicia debe hacer un discernimiento que implica, incluso, descartar el homicidio doloso. Entonces, advertidos de que se trata de un accidente laboral -más allá de que después sigan las actuaciones- luego de la actuación de la Policía Técnica o de Bomberos cuando procede, la Inspección del Trabajo puede intervenir, y lo hace desde un punto de vista técnico. Es decir, se hace un análisis de los hechos que tuvieron como desenlace la muerte del trabajador. Lo que se analiza es, obviamente, el cumplimiento de la normativa en materia de seguridad y salud en el trabajo, tanto la normativa general como la específica que hay por rama de actividad. También se observan las buenas prácticas que se tienen en las diferentes ramas de actividad y se hace un análisis posterior sobre los antecedentes de la empresa y su actuación, si tenía observaciones o si el accidente se provoca a partir de la inobservancia no sólo de la normativa sino de algún señalamiento por parte de la Inspección, etcétera. De ese análisis surge luego una conclusión en la cual no hay una tipificación en cuanto a si el evento constituye un delito o no, pues eso corresponde al Poder Judicial, ni una calificación como la que hace el Banco de Seguros del Estado sobre la culpa grave o dolo, de acuerdo a lo dispuesto por la Ley Nº 16.074. La Inspección lo que hace es, por supuesto, una valoración en cuanto a si se pudo evitar o no el accidente, de haberse cumplido con la normativa o los procedimientos que los usos y prácticas indican en el sector. Es imposible prever absolutamente todas las situaciones que se dan en el lugar de trabajo, dependiendo incluso de la rama de actividad. Muchas veces la Inspección implica procedimientos, en virtud de la normativa que le rige.

SEÑOR PASQUET.- Le agradecería al señor Inspector si nos pudiera mencionar los elementos más importantes de la normativa de la Inspección General del Trabajo, más allá de la Ley Nº 5.032.

SEÑOR ROBALLO.- La norma madre es la Ley Nº 5.032, que es la primera que establece las responsabilidades y obligaciones en el marco de una relación de trabajo, colocando la responsabilidad del empleador en lo que es la organización y la preservación de la integridad psíquica y física del trabajador. A su vez, están los convenios internacionales de trabajo números 81 y 129, este último de la agricultura, que establecen la necesidad de que los Estados tengan cuerpos inspectivos, funcionarios fiscalizadores para el control del cumplimiento de la normativa laboral, ya sea en cuanto a condiciones generales de trabajo, es decir formalidad, o en cuestiones vinculadas a la seguridad, salud y medioambiente en el que se desempeñan los trabajadores. Esos convenios internacionales de trabajo se reglamentaron en 1977, con el decreto 680. Este decreto de alguna manera le da potestades inquisitivas. Obviamente, esos convenios son ratificados por Uruguay y reglamentados por este decreto que le da determinados poderes inquisitivos a la Inspección General del Trabajo, se establecen procedimientos básicos, etcétera. Es esa norma, además de los convenios internacionales de trabajo y las normativas específicas de acuerdo a la rama de actividad, en la que se basa la inspección para establecer, ante una situación de riesgo -y aunque no haya una norma que la regule concretamente- un procedimiento especial de trabajo para minimizarlo. Eso lo hace regularmente la inspección y está aceptado pacíficamente, más allá de que pueda haber diferencias técnicas. Luego, en el expediente se

registra un diálogo entre los técnicos y el empleador, o entre los trabajadores o su delegado y la Inspección del Trabajo.

Obviamente, cuando se trata de seguridad y salud el inspector de trabajo siempre convoca al delegado de los trabajadores en esa materia y al empleador para hacer las recorridas y labrar el acta que luego suscribirán todos, salvo que no haya un delegado. Por ejemplo, si en la construcción el delegado obrero no está, se solicita que alguien indique los peligros. A veces el inspector tiene un margen para manejarse con cierta discrecionalidad en virtud de que no en todos los lugares de trabajo hay condiciones propicias para que el trabajador acompañe al inspector y le señale las irregularidades. Tenemos ramas de actividad donde es fácil y grupos de empresas donde eso es muy difícil, y señalar a un trabajador y pedirle que suscriba el acta es, prácticamente, condenarlo a medidas represivas por parte de la empresa. Lo digo sin ligereza, sé que es grave, pero lo digo sin ligereza porque, a su vez, tenemos una explosión de expedientes -que también llevamos adelante- con relación a todas las formas de acoso y discriminación, donde hemos constatado que la práctica todavía está presente.

La Inspección del Trabajo va al lugar de trabajo, toma registros fotográficos, interroga a los trabajadores, interroga al empleador y dispone las primeras medidas de prevención y de resguardo. Generalmente este tipo de accidente conlleva -porque son las condiciones que causaron el accidente grave o el fallecimiento del trabajador- la medida de clausura preventiva de todo el establecimiento o del lugar concreto donde sucedió el hecho, de acuerdo a qué sea lo que se justifique, a los efectos de que ningún otro trabajador se vea expuesto al mismo riesgo, y se indican medidas correctivas. A partir de ese momento la Inspección queda a la orden, a la espera de que el empleador que dispuso las medidas correctivas la convoque para que compruebe si, efectivamente, se llevaron a cabo, y si es así se levanta la clausura preventiva. El proceso de investigación por parte de la Inspección del Trabajo continúa, se analiza lo que rescató en el momento, pero también se analiza e incorporan a la investigación los informes de Policía Técnica, cuando los hay, de Bomberos, cuando los hay, y otro tipo de elemento o documento que pueda provenir, incluso, de otros organismos del Estado u organismos privados que de alguna manera sean importantes para determinar qué situaciones llevaron al accidente. Una vez que se hace presente, la actuación de la Inspección se divide en dos: se labra un acta de hechos -en donde, incluso, se pueden incorporar otros elementos que ven los inspectores, que tienen que ver con observaciones o violaciones a la normativa en materia de seguridad y salud, y sigue ese expediente- y luego se realiza la investigación del accidente de trabajo, al que se le incorporan esos otros elementos, pero que están nutridos de los informes de la Policía Técnica, de la Dirección Nacional de Bomberos -si los hay- y otros análisis técnicos. En función de eso, luego la Inspección hace un resumen y llega a una conclusión en la que, básicamente, define si el accidente pudo ser evitado o no y por qué, y lo explica técnicamente.

SEÑOR PASQUET.- Quisiera saber si la Inspección está habilitada para ordenar clausuras preventivas de todo un local de trabajo o de un sector o de una máquina en particular, aun antes de que haya ocurrido un accidente.

Supongamos que se consulta a la Inspección si determinada instalación es apropiada o no, si cierta maquinaria o equipo llena las condiciones establecidas por las normas aplicables. Al investigar y verificar la situación, ¿puede ordenar una clausura preventiva o decir “esta máquina no se puede usar”, “este equipo no se puede usar”, aunque no haya ocurrido todavía ningún accidente?

SEÑOR ROBALLO.- Efectivamente, es una de las herramientas importantes que tiene la Inspección de Trabajo y de la que cada vez viene haciendo más uso. Daré algunas cifras que me parece que pueden ser ilustrativas y que tienen que ver con la política de la Inspección en la materia.

Los Inspectores de Trabajo, sin necesidad de consultar al Inspector General de Trabajo, cuando concurren a un establecimiento y advierten que una máquina, un espacio físico o todo el establecimiento genera una situación de riesgo grave e inminente para la integridad física de las personas que allí se desempeñan, puede en el momento, sin consulta previa -aunque muchas veces se hace desde el punto de vista técnico, etcétera, no de decisión político-institucional, porque el Inspector tiene independencia técnica para hacerlo y la usa, no hay un problema allí- pueden labrar un acta de clausura, además de un acta de hechos con todas las intimaciones e irregularidades, etcétera. En el acta de clausura se dispone, por ejemplo, que determinada maquinaria, hasta que no tenga la

protección necesaria que debería tener, no puede ser utilizada hasta que se le proporcione dicha protección, y recién entonces se habilitará; o un andamio que no está armado correctamente o no tiene la memoria de andamios es clausurado hasta que se lo provea de tal elemento. También puede darse el caso de un espacio en donde se desempeñan trabajadores y hay riesgo eléctrico, en ese caso, se dispone su clausura hasta que se levante esa observación. La clausura demora lo que el empleador tarde en corregir la situación.

Obviamente, es un hecho muy grave que se viole una clausura porque quiere decir que hay una exposición ilegítima grave del trabajador a una situación de riesgo.

SEÑOR PASQUET.- ¿Eso ha ocurrido alguna vez?

SEÑOR ROBALLO.- Sí, hemos tenido situaciones de violaciones de clausura.

Lamentablemente -estaba repasando un poco- hubo un caso que estamos estudiando ahora que, en realidad, no descubrimos en el momento que se estaba violando la clausura, sino que lo dedujimos después. Si se clausura un andamio que se estaba utilizando para revocar una pared y, cuando volvemos, vemos que el andamio está desarmado, pero la pared está revocada, obviamente, ahí hubo una violación de clausura, que es un hecho grave.

También está la clausura sancionatoria, que es una herramienta menos utilizada porque requiere mucho más trámite burocrático; no la decreta el Inspector ni el Inspector General, sino que este último la solicita al Ministro de Trabajo y Seguridad Social, quien la dispone por un máximo de seis días. En general, tiene que ver con situaciones de incumplimiento grave, sobre todo cuando se repite y se advierte que el empleador tiene un desprecio por la institución o por el cumplimiento de la normativa. Ante la reiteración del incumplimiento, puede procederse de esa manera. También es una herramienta que hemos utilizado más en este período, pero no es tan ágil o importante como otras. Naturalmente, hay que tener en cuenta las circunstancias, lo cual la hace opinable. Por ejemplo, en el emprendimiento de Montes del Plata aplicamos esa medida a una empresa extranjera y eso tuvo un efecto en el resto de las firmas que se desempeñaban allí. Se trataba de un subcontrato en el emprendimiento que tenía situaciones de irregularidad. Vale destacar que la clausura obedeció a una repetición de incumplimientos en cuanto a pago de salarios y no a temas de seguridad y salud. La reiteración no era tan importante como en algunas empresas de plaza, pero sí era grave porque implicaba a trabajadores extranjeros y, de alguna manera, tenía que ver con el pago de rubros de naturaleza alimentaria. Se tomó esa decisión, también, como forma de dar una señal clara desde el punto de vista político- institucional. Esta medida la dispuso el Ministro pero no mereció ninguna observación -salvo de la propia empresa- por parte del resto de los actores sociales en cuanto a que haya sido excesiva en su severidad. Por el contrario, hubo una consideración por parte de los responsables del emprendimiento y de la organización de trabajadores en el sentido de la necesidad de la aplicación de ese mecanismo.

En lo que tiene que ver con seguridad y salud, prevención o gestión de riesgos, la clausura preventiva es una herramienta muy importante, cuya utilización ha ido aumentando notablemente año a año, en virtud de llevar adelante una política mucho más ajustada. Eso implica más capacitación, más presencia y, de alguna manera, tratar de incorporar -también con esta herramienta- una cultura diferente en el lugar de trabajo.

Como ustedes sabrán, la Inspección General del Trabajo no es un órgano recaudador; impone multas y las cobra, pero no es su objetivo. Su finalidad es la protección de los derechos del trabajador en el marco de la relación laboral y, sobre todo, la corrección de las situaciones de infracción en lo que tiene que ver con la seguridad y la salud, pero también con la formalidad. Hemos diseñado instrumentos nuevos y hay un área, la proactiva, que es la que más se está desarrollando. En el ámbito internacional se habla de que las inspecciones son especializadas -como la nuestra, donde contamos con un contingente de Inspectores especializados en materia de seguridad y salud y otro, en condiciones generales de trabajo- reactivas o proactivas. Las reactivas, básicamente, son aquellas que actúan únicamente en base a denuncia, a diferencia de otras inspecciones que actúan en base a proyectos de trabajo y operativos de oficio, pero no atienden casi denuncias, como es el caso de Brasil.

En el caso de Uruguay, dadas sus condiciones geográficas, la relación cantidad de inspectores y población activa -es una de las mejores de Latinoamérica- y la inversión que se ha hecho en los últimos años en este organismo, podemos hacerlo. Además, esto sucede así porque la normativa así lo indica; tampoco tendríamos libertad para decidir otra cosa.

Es de hacer notar que la Inspección General del Trabajo del Uruguay atiende absolutamente todas las denuncias que allí se presentan. También vale destacar que hemos flexibilizado los mecanismos para la recepción de las denuncias, no solo facilitando mecanismos incluso gratuitos como el correo electrónico o el 0800, sino también a través de la comunicación directa a la Dirección de la Inspección General del Trabajo, muchas veces hasta vía mensaje de texto.

SEÑOR PASQUET.- Quisiera saber si ustedes también reciben consultas por parte de las empresas.

Me doy cuenta de que no debe ser fácil pues, al tener la Inspección facultades sancionatorias, cualquiera que consulte puede pensar lo mismo que cuando uno tiene que ir al médico: algo le van a encontrar. Entonces, si llama a la Inspección, algo van a decirle y, eventualmente, le pondrán una multa.

De todas maneras, pregunto: ¿reciben consultas de las empresas para saber si están cumpliendo con la norma, si se les aplica esta norma o aquella otra, si tal equipo está en condiciones o no?

SEÑOR ROBALLO.- Sí, señor Senador. Es parte de ese esquema proactivo que estamos desarrollando cada vez más.

Debemos decir que el empleador, en general -esto depende de sus características- tiene asesores, equipos jurídicos, técnicos prevencionistas y estudios contables -en el caso de la formalidad- que de alguna manera le cubren ese aspecto. A veces quien consulta es el propio profesional que está asesorando a la empresa, pero sí se atienden consultas. Sin duda, muchas menos que las que hacen los trabajadores.

Aquí tengo algunas cifras para graficar esta situación. En 2007, en la gestión anterior, se creó una Oficina de Asesoramiento y Denuncias para facilitar el acceso al administrado, sea quien sea, más allá de que las denuncias no necesariamente tienen que hacerse solamente allí. Pero ese es el lugar donde se hacen la gran mayoría de denuncias y consultas.

En este sentido, en 2012 se procesaron en el entorno de las 12.500 consultas en la Oficina de Asesoramiento y Denuncias. De ese total, 2.500 fueron formuladas por los empleadores, mientras que las 10.000 restantes fueron hechas por los trabajadores. Esa es, más o menos, la relación que existe. A su vez, el año pasado se recibieron y procesaron 3.068 denuncias. Esto no incluye los operativos de oficio, que es el otro aspecto que quería mencionar. No solo atendemos las denuncias sino que diseñamos operativos de oficio. Estos se realizan en base a una serie de elementos objetivos tales como encuestas, estudios, lo que ven los inspectores en el territorio permanentemente y en el diálogo con los actores sociales. Muchas veces nosotros recibimos solicitudes de operativos inspectivos a pedido de los actores sociales conjuntamente. Esto significa que vienen conjuntamente a solicitarnos la intervención y la incidencia o la presencia fiscalizadora en alguna rama de actividad o en algún área.

A partir de 2010 se generó el ámbito por la inclusión y la formalización del trabajo integrado, entre otros organismos, por los fiscalizadores. Allí también se coordinan actuaciones escalonadas o la presencia de los diferentes organismos en algunas ramas de actividad. Cabe señalar también que los operativos de oficio tienen una especial presencia o atención en áreas donde hay altos índices de informalidad y de siniestralidad o riesgo para los trabajadores. Por ejemplo, en lo que refiere a la industria de la construcción, hay una presencia regular permanente de oficio -más allá de las denuncias- que se realiza por zona y en las diferentes regiones del país. Puede darse el caso de que en determinadas ramas de actividad las condiciones comiencen a precarizarse.

Voy a mencionar un ejemplo y es que después de un esfuerzo importante de trabajo tripartito en la industria de la forestación, se llegaron a niveles interesantes de seguridad, salud y formalidad. Sin embargo, en el 2011 advertimos que esas condiciones se habían empezado a precarizar, no tanto en las empresas grandes o transnacionales, sino en una expresión de la industria de la forestación que son los pequeños campamentos que talan montes. Es el caso de una persona que compra un monte, contrata a un grupo de personas y los instala allí en una carpa para que lo talen. Generalmente, su trabajo es cortar troncos de un metro para el consumo y la calefacción de las casas y para las calderas y generadores de vapor del interior del país.

SEÑOR LAMORTE.- Con respecto a las inspecciones y procedimientos que establece el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, entiendo que el Estado en sí mismo también es un actor que trabaja y tiene empleados a su cargo, por lo que me gustaría saber si se realizan las mismas inspecciones y si ha habido un seguimiento de la siniestralidad. Quisiera saber si se han detectado responsabilidades dentro del propio Estado como, por ejemplo, en el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, o incluso en el de Trabajo y Seguridad Social.

SEÑOR ROBALLO.- Lo que pregunta el señor Senador es muy interesante porque en la Rendición de Cuentas se acaba de sancionar una norma vinculada a ese aspecto.

Estaba diciendo que a partir de esa constatación, se intercambiaron datos con el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y se buscó información de campo de los inspectores, contactos con diferentes actores y se hizo un operativo inspectivo muy importante para corregir la situación de los trabajadores en esos pequeños campamentos donde, quizás, no había agua potable. Incluso, encontramos un campamento donde los trabajadores consumían charque, no había botiquín y, por supuesto, estaban trabajando en la informalidad. Se hizo, repito, un operativo importante que implicó un esfuerzo de la inspección, se relevaron más de trescientos trabajadores y se recorrieron más de siete mil kilómetros. ¿Por qué digo esto? Porque uno va a una fábrica en Montevideo y quizás, en una actuación inspectiva y con dos inspectores puede abarcar a ese mismo número de trabajadores. Aclaro que en la actuación inspectiva no se releva a cada uno de los trabajadores, pero los efectos de la misma abarca al conjunto. Esta actuación implicó cuatro vehículos y más de quince inspectores, relevando a trescientos trabajadores. Alguien podría preguntar: ¿nada más? Bueno, ahí es donde se hace una evaluación no solo numérica sino también cualitativa respecto a dónde es necesario corregir y dónde que haya presencia. Eso también es parte del análisis que se hace permanentemente.

Respondiendo la pregunta del señor Senador Lamorte, debo decir que efectivamente la Inspección General del Trabajo tiene competencia en materia de seguridad y salud, también en el ámbito público y procede a hacer inspecciones con regularidad. Esta Inspección hace inspecciones, practica clausuras e impone sanciones. Hay que tener en cuenta que si bien teníamos intervenciones en organismos como el Poder Legislativo, el Poder Judicial y los organismos de contralor, la norma que en su momento amplió las competencias de la Inspección a los organismos públicos, no los incluyó, y para regularizar esa situación -porque de lo contrario llega un momento en que uno no puede imponer una sanción o no puede ejecutarla- en esta Rendición de Cuentas se incluyó la extensión de la competencia de la Inspección , ya no solo -porque ya la tenía- a los entes autónomos, servicios descentralizados, administración central y gobiernos departamentales, sino también al Poder Judicial, al Poder Legislativo y a los organismos de contralor.

SEÑOR LAMORTE.- A su entender, dentro de este proyecto de ley, ¿quién sería responsable penal frente a un accidente en la órbita del Estado, dado que aquí no hay un patrón? ¿El Intendente, el Director de la empresa pública, el Ministro? Me refiero a casos como el que se dio, por ejemplo, en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, donde hubo muertes de trabajadores.

SEÑOR ROBALLO.- Muertes no; en el accidente producido en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social hubo una muerte: la de un empleado que falleció y que pertenecía a una empresa tercerizada que no observó las normas de seguridad.

SEÑOR LAMORTE.- Pero doctor: muchas veces se subcontrata. Con ese criterio si hay subcontratos, nadie es responsable, ni los arquitectos; el patrón de una empresa subcontrata a la empresa

constructora. Acá, en este proyecto de ley, se está responsabilizando. Entonces, a su entender ¿quién es responsable?

SEÑOR ROBALLO.- Respecto al accidente laboral en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social la responsable es una empresa tercerizada. Cabe aclarar que la Inspección General del Trabajo también controla al Ministerio. De hecho, en el mes de setiembre de 2011, la Inspección llegó a clausurar algunas áreas de la Dirección Nacional de Trabajo -Dinatra- no porque los obreros de la construcción que estaban trabajando allí estuvieran en condiciones de inseguridad, sino porque los funcionarios del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que se desempeñaban en esas zonas, estaban expuestos al ruido y al polvo de una manera tal que ameritó la clausura de las tareas de estos funcionarios del Ministerio, hasta que se terminaran las obras realizadas por los trabajadores contratados por la empresa. Esto quiere decir que no hay limitaciones, ni siquiera como se dice “en casa”.

El accidente a que refiere el señor Senador, tiene que ver con una empresa que hace la limpieza. No estaba previsto que se realizara esa tarea, no hubo una disposición en ese sentido; eso es lo que arroja la investigación. En la Inspección General del Trabajo en ningún momento se reportó una denuncia o se hizo un comentario sobre que se estuviera realizando mal la tarea; eso no consta en los registros. Cuando los inspectores de trabajo, detectan una situación de riesgo tanto para los funcionarios como para las empresas tercerizadas, proceden inmediatamente. Eso no fue advertido, nadie lo observó y lo trasladó a la Inspección General del Trabajo, tal como se hace habitualmente para que se proceda. Esto es en cuanto a lo que allí sucedió.

Ahora bien; respecto a los alcances de la norma, quisiera excusarme sobre algunas consideraciones por la sencilla razón de que el Ministro y el Subsecretario de Trabajo y Seguridad Social ya han opinado sobre esos aspectos y en mi calidad de Director de una Unidad Ejecutora del mismo Ministerio, no tengo condiciones como para reabrir las consideraciones -por decirlo de alguna manera- que realizó la autoridad política principal del organismo. A menos que se decida otra cosa, les pido consideración en ese sentido porque, si bien conozco la ley -la hemos analizado trabajando en equipo- la expresión político-institucional de este tema ha sido reservada al Ministro, quien la ha expuesto en este ámbito.

SEÑOR LAMORTE.- ¿Le parece que es una pregunta política?

SEÑOR PRESIDENTE.- Quiero recordarles a los señores Senadores que vamos a recibir cuatro delegaciones y que en este momento ya está esperando la segunda. Por lo tanto, solicito a los miembros de la Comisión que le permitamos al doctor Roballo terminar su exposición y después hagamos las preguntas, porque en el juego del diálogo se alarga demasiado su intervención.

SEÑOR ROBALLO.- Voy a redondear la idea. Cuando dije que es una decisión político-institucional me referí a la institución Ministerio de Trabajo y no a otra acepción del término política, insisto, a la representación político-institucional del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Los temas de la siniestralidad y de las políticas en esta materia son muy amplios, pero dado el tiempo de que dispongo y las referencias que recién señalaron los señores Senadores, por lo menos voy a hacer una reseña de los títulos, así también incorporo información del Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.

En ese sentido, entonces, debo señalar que la Inspección General del Trabajo todos los años aumenta en aproximadamente un 30 % su presencia con actuaciones inspectivas. Cabe aclarar que el porcentaje de intervención es superior en el interior porque es donde nos encontramos con mayores dificultades, que ameritan claramente una mayor presencia inspectiva.

También nos hemos propuesto diseñar herramientas para adelantar y gestionar los riesgos de incumplimiento, tanto en materia de formalidad como en seguridad y salud. A este respecto, disponemos de varias líneas de trabajo que están dando sus primeros frutos. En lo que tiene que ver con el Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, en 2012 se confeccionó el listado de enfermedades profesionales, lo que permitió ampliar la cobertura del Banco de Seguros del Estado,

pero, al mismo tiempo, generó el desafío de diseñar herramientas para que los trabajadores no lleguen a necesitar ese servicio, que es el objetivo de los actores sociales y de las instituciones del Estado.

Fue así que se empezó un trabajo en base a dos líneas. Una de ellas, es la reglamentación del Convenio Nº 161, que refiere a los servicios de prevención y salud en la empresa. La otra, tiene que ver con que estamos a punto de incorporar las dos primeras ramas de actividad, lo que implica un componente extra para la gestión de la seguridad y la salud en el lugar de trabajo, sin perjuicio de lo que ha sido la reglamentación del Convenio Nº 155, que establece los ámbitos tripartitos y los ámbitos por empresa en esta materia.

El Convenio Nº 161 tiene una naturaleza mucho más vinculada a la salud en los términos que conocemos comúnmente, por ejemplo, en todo lo relacionado con los exámenes preocupacionales, ocupacionales y posocupacionales, en cuyo caso se establece que se debe trabajar en los ámbitos bipartitos. Consideramos que en el lugar de trabajo es donde más se conocen los riesgos, y ello incide directamente en la prevención.

Por otro lado, hicimos una inversión importante en varios aspectos, en particular, en tecnología, para que el Banco de Seguros del Estado y la Inspección General del Trabajo tengan interoperabilidad en materia de siniestralidad. ¿Qué quiere decir esto? Que la Inspección del Trabajo se entere en el mismo momento que el Banco de Seguros del Estado de un siniestro, que la información se registre de acuerdo a los parámetros establecidos por la OIT y se generen las condiciones para pasar de los informes a una estadística sobre siniestralidad. En definitiva, se trata de mejorar la información sobre siniestralidad. Esto contribuirá con la mejora del diseño de las políticas, pues será una herramienta importante de análisis y propuestas para los organismos que trabajan en la materia -la Conasat, las comisiones tripartitas sectoriales, los ámbitos bipartitos y por empresas- y para los actores sociales -empleadores y trabajadores- al mismo tiempo que permite brindar información a la población sobre la situación de siniestralidad y enfermedades profesionales en el Uruguay, lo que en una palabra se traduce como transparencia.

De acuerdo con los datos que nos proporcione el Banco de Seguros del Estado, antes de fin de año vamos a disponer de información con rasgos de estadísticas en relación con Montevideo y el área metropolitana, porque se habrá informatizado el registro y se habrá perfeccionado la calidad de la información que se registra. Como saben los señores Senadores, cuando la información o la denuncia llegan al Banco de Seguros lo primero que se hace es disponer la asistencia, lo que hace que, a veces, se generen problemas para recabar la información.

Es así, entonces, que hemos afinado estos procedimientos. Asimismo, vamos a disponer de información sobre el interior del país. Desde el mes de noviembre, el Banco de Seguros del Estado empezó a hacer los registros en formato electrónico en todo el país, por lo que a diciembre de 2014 -quizás en el primer semestre- ya vamos a tener información mucho más fina en cuanto a su correspondencia con la realidad y con muchos más elementos para hacer análisis más profundos. Me refiero a los grupos, los subgrupos, las franjas etarias -no solo por sexo- los agentes que producen los siniestros o las enfermedades profesionales, su repetición, las zonas del país, etcétera. A eso debemos agregar que también hemos hecho una inversión importante en el registro de obra y su trazabilidad, y aunque eso tiene que ver con la construcción, el proyecto es ir más allá. Incluso, se ha incorporado la tecnología necesaria para tener mapas georreferenciados, es decir que no vamos a contar solo con el mapa satelital, que nos permite visualizar con mucha mayor precisión dónde están las empresas o las obras en construcción, así como su evolución. Por ejemplo, vamos a poder trazas mapas en los que se establezcan las zonas en las que hay mayor incidencia de siniestralidad y los tipos de siniestralidad. Es decir que la posibilidad de análisis y de trabajo se va sofisticando mucho más a partir de la inversión en tecnología.

Entonces, tenemos este convenio 161 y vamos a tener la estadística. A su vez, la otra herramienta fundamental que los señores Legisladores han votado en esta Rendición de Cuentas permite hacer efectiva, de una manera más completa y profunda, la acción interinstitucional y la interoperabilidad entre los organismos del Estado, sobre todo en esta materia.

En el Inciso del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social se incorporó una norma que establece que al circuito de transmisión de información del Banco de Seguros del Estado, de la Dirección General Impositiva y del Banco de Previsión Social, se incorporó a la Inspección General del Trabajo y a la Dirección Nacional de Aduanas. Con esto eliminamos una barrera que estaba establecida en el artículo 47 del Código Tributario y que, de alguna manera, impedía que se pudiera avanzar. Voy a poner solo un ejemplo. El registro de obra que lleva la Inspección del Trabajo tiene un cierto número de obras inscriptas, pero nosotros no podemos afirmar que esas sean las obras activas hoy en Uruguay. Esto es así porque no hay una penalidad para quien no vaya a cerrar la obra al registro de obras de la Inspección del Trabajo. Entonces, el dilema era abrir otra ventanilla e imponer otra multa al ciudadano que tiene que cerrar una obra o pedir la información al Banco de Previsión Social, porque ese es el primer lugar al que el administrado va corriendo a clausurar la obra o a suspender su actividad, incluso, por un tema económico. Lamentablemente, los servicios jurídicos del Banco de Previsión Social entienden que se violenta el secreto o la reserva tributaria y, por tanto, la imposibilidad de usar una herramienta tan fácil como -perdonen el término- "enchufarnos" entre dos organismos, hace que le tengamos que pedir al ciudadano, al administrado, que vaya a otro edificio y que, seguramente, se enfrente a otra multa. Eso lo eliminamos o no va a ser necesario porque, a partir de la sanción de esta norma y de esta habilitación, ya estamos afinando un convenio con el Banco de Previsión Social para que, automáticamente, cuando se dé de baja o se suspenda una obra en el Banco de Previsión Social eso quede registrado en el registro de obras de la Inspección General del Trabajo.

Entonces, tenemos eso, además de toda la información que se puede obtener de estos organismos para cruzamiento y diseño de políticas, no solo de fiscalización, sino también de difusión, de sensibilización o de acción en el territorio brindando información. Por ejemplo, en este año nos dedicamos mucho al trabajo rural, a la formalidad de todas las zafras, pero también a seguridad y salud. El operativo en el área rural tenía dos componentes: la fiscalización propiamente dicha y brindar información sobre el Decreto Nº 321/2009, que ya tiene algunos años, así como recabar información sobre el grado de conocimiento que empleadores y trabajadores tenían sobre él. ¿Para qué? Para diseñar no solo intervenciones inspectivas, sino también campañas de difusión, sensibilización y capacitación en las zonas donde constatáramos que había más desconocimiento de la normativa. Y el último ejemplo -que también fue votado en la Rendición de Cuentas, lo van a encontrar en el Inciso Ministerio de Transporte y Obras Públicas; fue un trabajo en conjunto con la Dirección Nacional de Transporte- refiere a que para la obtención del permiso de transporte terrestre profesional de cargas es necesario acreditar estar al día con la DGI y con el BPS, como también tener el certificado de habilitación vehicular. Nada se dice sobre el cumplimiento de la normativa laboral. Con esa norma se buscó poner en el mismo rango a todos. Quien quiera acceder a un permiso de transporte terrestre profesional de cargas o mantenerlo debe acreditar, a través de un certificado del Registro de Empresas Infractoras de la Inspección del Trabajo, que es cumplidor de la normativa laboral. Se busca con esto cercar la informalidad y reducir la siniestralidad. ¿Por qué? Muchas veces nos han visitado trabajadores e, incluso, empleadores, que nos dicen que tal empresa trabaja con un grado de informalidad importante o tiene determinada cantidad de accidentes. Sin embargo dicha empresa sigue ganando licitaciones. Entonces, si es una empresa que no cumple con los laudos, tiene muchos accidentes, represión sindical o acoso laboral, tendrá comprometida su posibilidad de funcionamiento. Esta sería una punta de lanza ya que se abren muchas posibilidades. Por ejemplo, los Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados pueden incorporar a sus pliegos de licitación una consulta o la necesidad de consultar al Registro de Empresas Infractoras de la Inspección del Trabajo o el Registro de Empresas Proveedoras del Estado para que imponga una obligación en ese sentido. Es decir, nos vamos sofisticando y queremos incorporar mayor alcance, razonabilidad y una acción interinstitucional eficiente. Esto no está circunscripto solo al tema de la formalidad, sino también a la seguridad y la salud porque hay una correlación clara entre la informalidad en materia documental y los incumplimientos en seguridad y salud.

Disculpen la extensión de mi intervención.

SEÑOR PRESIDENTE.- Fue muy completo su informe.

SEÑOR PASQUET.- ¿Qué grado de conciencia y conocimiento hay en las pequeñas y medianas empresas -que son la mayor parte de las existentes en el país- sobre las normas de seguridad laboral? Me refiero a disposiciones que no solamente son legales o decretos del Poder Ejecutivo, sino también

normas UNIT, a las que se remiten, según tengo entendido, algunos decretos. Descuento que las grandes e importantes empresas del país, con sus departamentos técnicos y asesores, tomarán debida nota de toda esa normativa y actuarán en consecuencia. Pero el pequeño y mediano empresario, ¿cuánto sabe de este tema? ¿Está atento al tema? ¿Está al día? ¿Consulta a la Inspección?

SEÑOR ROBALLO.- Vemos un avance. Uno de los objetivos en este período fue la incorporación o la incidencia en lo que es la cultura de la seguridad y la salud en el lugar de trabajo. Como bien dice el señor Senador, la gran mayoría de las empresas a nivel nacional son pequeñas y medianas, y, evidentemente, no todas cuentan con estos servicios, por ejemplo, de prevención y salud, integrados por técnicos prevencionistas, etcétera.

En cuanto a la normativa, tenemos las normas madre y luego hay decretos de seguridad y salud específicos para diferentes ramas de actividad, lo cual se trata de difundir. Recién di un ejemplo, es decir, el Decreto Nº 321 del año 2009, referido al área rural. Reitero, vemos un avance. Esta es una valoración personal: entiendo que no tenemos un estándar adecuado de acuerdo al momento de desarrollo del país. Creemos que debe incorporarse mucho más la temática. Hay un dato de la realidad que es el siguiente. Si analizamos los convenios colectivos de los últimos años, podemos observar que en los convenios que se negocian en Dinatra y que históricamente tenían un componente casi únicamente salarial, cada vez más vemos que incorporan los temas de seguridad y salud. Si bien son materia de la Inspección General del Trabajo y se tramitan en las tripartitas y en el Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, igual se hacen declaraciones o se disponen obligaciones entre las partes, que tienen que ver con la gestión de los riesgos y la prevención en materia de seguridad y salud. Eso es una señal de que se va incorporando, cada vez más, la cultura de la seguridad y la salud en el lugar de trabajo.

En este momento no tengo herramientas para hacer una afirmación contundente, pero sí puedo decir que existe un proceso evolutivo positivo porque, además, la verdad es que la organización de trabajadores o los trabajadores individualmente considerados, se van empoderando más de lo que es su derecho a preservar su integridad física en ocasión del trabajo y los empleadores van tomando más conciencia de la necesidad, no sólo de cumplir ese imperativo ético, sino también de ahorrarse todas las dificultades administrativas, burocráticas, económicas y de sanciones que traen aparejados los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales.

SEÑOR LAMORTE.- Quisiera hacer una pregunta muy concreta, aprovechando que contamos con la presencia del Presidente del Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo y que, a su vez es el Inspector General de Trabajo. Nuestro visitante nos hablaba de estadísticas, justamente, en lo que tiene que ver con los siniestros. Me gustaría saber cómo se puede acceder a esa información para saber, por ejemplo, cuántos se produjeron por no cumplir con las normas o no tener los instrumentos adecuados porque los empleadores no los suministraron. También me gustaría saber si hay información, sobre el consumo de alcohol, situaciones de salud o accidentes que suceden que no tienen nada que ver con las normas o con alguna situación en particular.

SEÑOR ROBALLO.- Como dije, vamos a contar con una estadística como resultado de un trabajo conjunto con el Banco de Seguros del Estado. A fin de año vamos a tener una primera estadística de Montevideo e informe del resto del país, sin ningún lugar a dudas. Ahora no la tenemos porque se están ajustando los datos. Sucede que la información viene -me costó también entenderlo, me lo explicaron los técnicos- en formato electrónico; luego un programa automatiza y decodifica la información. Entonces, siempre hay un grado de error que hay que minimizar en términos estadísticos para que sea aceptable el manejo de esa información.

Venimos recibiendo datos del Banco de Seguros del Estado, desde enero, pero recién ahora a fin de año vamos a poder bajar el rango de error que a veces parte de que quien hizo la denuncia puso un grupo de actividad que no tiene nada que ver con su actividad, no puso nada o puso un nombre de fantasía o lo que fuere. Entonces, estamos bajando el rango de error para que la información sea válida.

La Inspección General del Trabajo, también produce en sus memorias anuales un informe de la siniestralidad, investigada por el organismo, que también está disponible. No se hace una difusión

pública generalizada porque esa información puede o no ser representativa de la realidad nacional en materia de siniestralidad. Lo vamos a saber ahora que vamos a tener una estadística con el Banco de Seguros del Estado. Vamos a comparar y ver si estamos atendiendo los mismos lugares y si nos estamos enterando correctamente de la siniestralidad, para investigarla. Seguramente haya un redireccionamiento de los esfuerzos de investigaciones, de las inspecciones, que tienen el objeto de ser también luego un insumo para la prevención en la rama de actividad de que se trate; no sólo se utilizan para determinar en el momento si la responsabilidad es o no del empleador porque no cumplió con determinada normativa, sino también para diseñar protocolos, brindar información a las tripartitas y que se haga un trabajo preventivo. Eso lo producimos todos los años y no tiene una difusión demasiado amplia porque puede haber confusión sobre si es representativo de la realidad o no, pero no es una información reservada sino que pensamos que debe ser pública y que, obviamente, se proporciona a los actores sociales. Allí se analiza por rama de actividad, la franja etaria, por sexo, el agente productor del accidente y las consecuencias del mismo como ser fallecimiento, incapacidad, incapacidad permanente, etcétera.

SEÑOR RUBIO.- Agradezco al doctor Roballo la información que nos está brindando. En realidad, la pregunta que yo iba a formular fue contestada en esta última intervención.

SEÑOR PASQUET.- Quisiera saber con qué frecuencia se reúne el Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, o sea, qué ritmo de actividad tiene. Además, me gustaría conocer la opinión del doctor Roballo en cuanto a si la Inspección cuenta actualmente con los recursos humanos y materiales necesarios para el cumplimiento de su misión o si estima que hay necesidades pendientes de atención.

SEÑOR ROBALLO.- La Inspección General del Trabajo ha recibido, desde 2005 a la fecha, una inversión muy importante. Se han dado cambios desde el punto de vista del ordenamiento jurídico; por ejemplo, en 2007 se empezó el proceso -se sancionó en el 2008- sobre régimen de exclusividad de los inspectores de trabajo. A su vez, ingresó un contingente importante de inspectores especializados, la gran mayoría con formación profesional universitaria, que da calidad y profundidad a las actuaciones inspectivas y a los análisis. También se ha ido renovando la flota; es más, en estos días vamos a recibir dos vehículos más.

Ahora bien, como siempre queremos ir un poco más allá, estamos explorando la posibilidad de celebrar convenios con otros organismos del Estado para que nos asistan en el interior del país. Es decir, no necesariamente hay que ampliar la flota de los vehículos de la Inspección, sino que debemos mantenerla y, además, podemos hacer convenios con otros organismos que se han mostrado dispuestos para que, por ejemplo, los inspectores puedan viajar en ómnibus y que en distintos departamentos los esperen vehículos que los puedan auxiliar en las actuaciones inspectivas. Eso ha sido una práctica puntual en algunas ocasiones, pero ahora queremos darle un impulso más permanente. En cuanto a la cantidad de inspectores -ésta es una pregunta habitual- puedo decir que en relación con los otros países de Latinoamérica y varios países del mundo, Uruguay tiene una de las mejores relaciones cantidad de inspectores - población activa. Uno de los objetivos era terminar en este período con los proyectos de trabajo que tienen que ver con aumentar el alcance de la Inspección General del Trabajo, de acuerdo a los recursos que tiene hoy, y en base a eso hacer un nuevo análisis, para lo cual la estadística será un elemento imprescindible. También debemos analizar qué frutos van a dar estas nuevas herramientas que se acaban de votar en la Rendición de Cuentas, para luego rever la situación y evaluar si se necesitan más inspectores.

Es de destacar que también estamos incorporando el expediente electrónico; en este momento disponemos de algunos expedientes por esa vía, pero a partir del lunes próximo tendremos toda la inspección con esa modalidad. Cabe preguntarse por qué el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social ya hace un año que trabaja con el expediente electrónico, pero aún no lo ha hecho la Inspección. Sucede que la Inspección genera más de 10.000 expedientes por año -no tengo el número exacto ahora aquí- que no son de diez o doce fojas, sino que algunos tienen 3.000 fojas. Por tanto, pasar al expediente electrónico fue un desafío muy importante e implicará, incluso, un cambio notable en cuanto a cómo se ejecuta el trabajo y el acceso a la información por parte del administrado, ya sea éste el trabajador o el empleador. Nuestro objetivo final es que el trabajador y el empleador puedan hacer una consulta web sobre el estado del expediente. Los inspectores ya tienen netbooks con conectividad para ir a los lugares de trabajo y registrar el acta. El lunes empezamos a escanearla, pero se apunta a que a principios del año que viene se pueda escribir en la computadora y en el momento

ya se pueda hacer una notificación electrónica, a través de un correo electrónico. Eso bajaría mucho la burocracia administrativa y del papel en la Inspección General del Trabajo. Esto nos permitirá ver qué efecto tiene esta modalidad en el área jurídica de la Inspección, donde tenemos una especie de cuello de botella porque, a pesar de contar con veinte abogados especializados, ha habido una explosión de expedientes, sobre todo los de acoso y los de discriminación. Además, como dije, la actuación de la Inspección va aumentando entre un 20 % y un 30 % año a año, lo que nos obliga a repensar desde el punto de vista administrativo y de la utilización de las herramientas dónde hay que hacer las inversiones cuando todo esté funcionando. Creemos que el expediente electrónico y la actuación de los inspectores que van a hacer consultas en tiempo real desde sus computadoras y en el lugar de trabajo, pueden ahorrar varios procedimientos administrativos. Hoy no es muy razonable plantear, por ejemplo, que necesitamos el doble de administrativos y el doble de abogados, porque cuando estas herramientas se empiecen a desarrollar en pocas semanas vamos a ver el impacto que van a tener. El objetivo final es que el próximo presupuesto del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social tenga incorporado un informe donde el señor Ministro y el inspector general de turno tengan un análisis suficiente como para tomar la decisión de qué áreas hay que fortalecer en la Inspección General del trabajo.

En relación al Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, en los últimos tiempos no ha tenido un funcionamiento muy regular y ahora voy a explicar por qué, pero lo ideal es que sea por lo menos una vez al mes. En otros momentos ha tenido un funcionamiento quincenal o semanal y eso se debe a lo que se tiene en carpeta. En este momento, por ejemplo, había una agenda importante pero los actores que integramos el Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo entendimos que era imprescindible que antes de incorporarnos al análisis de otros temas termináramos este año con la reglamentación del Convenio 161, la estadística y un informe sobre el impacto de la actualización del listado de enfermedades profesionales en la realidad de los trabajadores.

Uruguay tiene una política nacional en materia de seguridad y salud porque tiene todos esos componentes, las definiciones, las normas, los organismos encargados de hacer cumplir la normativa, etcétera, pero nuestro objetivo también era plasmarla, escribirla e incluso reordenar un poco la acción interinstitucional. Por ejemplo, en el último mes y medio el Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo no se ha reunido, pero ha habido una intensa actividad de sus componentes en reuniones bilaterales con los trabajadores, en reuniones bilaterales con los empleadores, con los otros organismos del Estado y con las representaciones de las dos ramas de actividad que queremos incorporar al Convenio 161, además del trabajo conjunto con el Banco de Seguros del Estado.

SEÑOR PRESIDENTE.- Ha sido muy buena su participación, doctor Roballo. Por nuestra parte, seguiremos analizando el proyecto de ley.

SEÑOR ROBALLO.- Muchas gracias y a las órdenes.

(Se retira de Sala el doctor Juan Andrés Roballo.)

(Ingresan a Sala representantes de la Cámara Empresarial, Cámara de Transporte del Uruguay, Cámara Uruguaya de Turismo, Cámara de Alimentación, Intergremial de Transporte Profesional de Carga, Asociación Nacional de Micro y Pequeña Empresa, y Grupo 12 Uruguay.)

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión de Asuntos Laborales y Seguridad Social del Senado tiene mucho gusto en recibir a representantes de la Cámara Empresarial, de la Cámara de Transporte del Uruguay, Cámara Uruguaya de Turismo, Cámara de Alimentación, Intergremial de Transporte de Carga, ANMYPE, Grupo 12 Uruguay, quienes solicitaron audiencia para exponer sobre el proyecto de ley relativo a Accidentes Laborales, por el que se establece la responsabilidad penal del empleador cuando incumpliere con las normas de seguridad en el trabajo.

Tienen la palabra.

SEÑORA FERNÁNDEZ.-Antes que nada, queremos aclarar que la señora Carolina Domínguez y el contador Mier se retiraron porque tenían concertada una reunión en la Cámara de Representantes por

otro asunto, aunque mucho lo lamentan porque les interesa el tema.

Efectivamente, estamos compareciendo representantes de todas las Cámaras que ustedes han mencionado, quienes trabajamos analizando los dos proyectos que oportunamente la Cámara de Representantes pusiera a consideración de los diferentes actores sociales.

Daremos lectura a un documento que preparamos y dice así. Nuestras Cámaras y Asociaciones son gremiales de empresas que concentran actividades centrales para el país -como lo son el servicio público de transporte colectivo de pasajeros, representando a empresas urbanas, interdepartamentales, internacionales y departamentales interurbanas del interior del país-; el transporte por taxímetros, por remises, y de escolares; el transporte por carretera de carga nacional e internacional; la elaboración y comercialización de productos alimenticios frescos y quioscos; las vinculadas a pequeños comercios o emprendimientos de todo tipo y especialización; los sectores asociados al turismo -como agencias de viaje, rentadoras de autos, etcétera- y la Asociación de Hoteles y Restaurantes del país.

Conocida la iniciativa parlamentaria, los empresarios y profesionales que integran estas empresas aplicaron sus conocimientos y experiencia con gran amplitud de criterio. Decimos esto porque, como nadie ignora, nos movimos en un escenario en el cual las críticas realizadas a los proyectos conocidos por los diferentes técnicos que participaron, tanto en materia laboral como penal, fueron lo suficientemente contundentes como para desmotivar cualquier señal de aprobación o reconocimiento de necesidad de una ley de esta naturaleza.

En este sentido es que queremos destacar que, al igual que las demás cámaras empresariales y fundamentalmente como lo han señalado reconocidos especialistas, entendemos que ya existen en materia penal previsiones tendientes a la responsabilidad penal del empleador en los casos de muerte o lesiones graves, que harían innecesaria una ley específica. Pero arriesgamos transitar un camino diferente cuando, enfrentados a las distintas alternativas manejadas, nos planteamos la conveniencia de presentar el anteproyecto adjunto que contempla el objetivo anunciado desde una óptica distinta, al aportar elementos que contribuirán a la necesidad subyacente: generar una cultura de prevención en todos los actores de la sociedad.

Inicialmente no se trabajó con el delito de peligro que deja al descubierto y expuestos a riesgos, en muchos casos imprevisibles y desconocidos, a todos los que tienen personal a su cargo, desde grandes y pequeños empresarios hasta las amas de casa con sus empleadas domésticas o cualquier vecino que contrata a una persona para una tarea menor en su casa como, por ejemplo, para pintar. Esta nueva exigencia, que para nosotros resulta excesiva considerando la realidad de nuestro país en materia de procesos de prevención de accidentes y máxime si la miramos como primer paso para una ley de este tipo, nos preocupa en grado sumo, más ahora que cuando presentamos nuestra respuesta a la solicitud de aportes que nos hiciera la Comisión de Legislación del Trabajo de la Cámara de Representantes.

Nuestras empresas en muchos casos tienen a su cargo el desarrollo de su actividad en permanente lejanía de sus equipos de dirección y supervisión, y es por ello que las medidas de prevención que deben adoptarse, su protocolización y la actuación de los organismos del Estado involucrados en el mundo del trabajo se tornan de gran importancia.

En el anteproyecto que hoy venimos a presentar se trabajó poniendo énfasis en dos aspectos que entendemos que deben ser considerados, uno en forma tan estricta como el otro: proteger la vida e integridad física de los trabajadores, y preservar la libertad de empresarios que, pese a ser verdaderamente responsables en los mecanismos de prevención adoptados sobre riesgos conocidos, puedan quedar sometidos a un proceso judicial cuyo resultado queda fuera de control. Nos preocupa, de este proyecto de ley, el alcance general a actividades y empresas que se mueven con sus particularidades, algunas con una profusa reglamentación que asigna claramente responsabilidades, dispone procesos y obliga al uso de elementos de seguridad y su control, y otras que no se encuentran reguladas y manejan parámetros elementales de seguridad.

Nos preocupa, del mundo real, el conocimiento de denuncias injustificadas y lo que pueda pasar después en los Juzgados.

Así, pues, estamos convencidos de que la letra de una ley que se detiene en lo punitivo, más que en la búsqueda de la mejora de las condiciones de trabajo en aras del bien supremo, que es la calidad de vida y la vida misma de los trabajadores, no contribuirá en forma definitiva al alcance y a la protección de este bien.

El objetivo que se persigue podrá alcanzarse, con seguridad, si se dispone desde la misma ley la obligatoriedad de generar ámbitos de reconocimiento de riesgo y diseño de procesos que los prevengan, con todos los elementos que estos conllevan: definiciones de responsabilidades, recursos que deben encontrarse disponibles, su utilización, etapas de revisión y actualización, y la capacitación permanente de empresarios y trabajadores que deberán caminar juntos en esos procesos.

Es con el espíritu de plantear un proyecto que intervenga realmente en la problemática que se quiere enfrentar y que apunte con certeza a la raíz de la misma, en bien de todas las partes, que venimos a presentar el anteproyecto de ley anunciado, que fuera aludido en sesión de esta Comisión y valorado de manera positiva por el señor Ministro de Trabajo y Seguridad Social, señor Eduardo Brenta.

En este sentido, el señor Ministro expresó que, a su entender, se trata de un proyecto interesante, que pone el acento en aspectos vinculados a la prevención de accidentes laborales. Además, manifestó expresamente: "Queremos mencionar que compartimos esta propuesta" y "nos parece muy interesante lo que se plantea".

A su vez, el Subsecretario de Trabajo y Seguridad Social, doctor Nelson Loustaunau -cuya especialidad nadie puede desconocer- fundamentalmente enfatizó que para el Ministerio es mucho más importante la tarea de prevención que la de sanción.

Es con este sentido que nosotros venimos a la Comisión, les agradecemos profundamente habernos recibido y quedamos a vuestra disposición para lo que consideren necesario.

Si el señor Presidente lo autoriza, solicito que el doctor Varela, representante de la ITPC -Intergremial de Transporte Profesional de Carga Terrestre del Uruguay- realice una exposición.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el doctor Varela.

SEÑOR VARELA.- Sin perjuicio de algunos otros comentarios que ha tenido ya el proyecto de ley aprobado en la Cámara de Representantes, hemos encontrado algunos cuestionamientos que pretendemos acercar a los efectos de que pueda echarse luz sobre estas cuestiones.

Como es sabido, el proyecto de ley de la Cámara de Representantes contiene tres artículos principales y pretende regular aspectos relativos a los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; lo hace particularmente en dos ámbitos: penal y civil.

En el ámbito penal, lo hace creando un delito de peligro que, como comentaremos más adelante, tiene como finalidad reprimir la conducta omisiva respecto de la adopción de los medios de resguardo y seguridad laboral previstos en la ley y su reglamentación, de forma tal que ponga en peligro grave y concreto la vida, salud o integridad física del trabajador.

A su vez, simultáneamente, se modifican dos artículos que despliegan sus efectos en aspectos referidos al proceso penal, tanto en lo referente al deber de denunciar por parte del Inspector General del Trabajo como en lo que tiene que ver con las facultades de los damnificados, denunciantes, terceros civilmente responsables de acceder al expediente durante el desarrollo del presumario y proponer el diligenciamiento de pruebas. En este sentido se realizan modificaciones en aspectos civiles del mismo, y ello en cuanto a la acción civil derivada del daño causado por el

accidente o la enfermedad profesional que, de haber mediado dolo o culpa grave del empleador en el cumplimiento de normas de seguridad y prevención, se verifica la imposición a texto expreso de la reparación integral del daño causado, sin perjuicio del pago de las indemnizaciones y las prestaciones de asistencia médica por dichas circunstancias a cargo del Banco de Seguros del Estado y su oportuno recupero respecto del empleador.

En lo que respecta al artículo 1º, se establece la responsabilidad penal del empleador o, en su caso, la de quien ejerce efectivamente en su nombre el poder de dirección de la empresa. Luego de una rápida lectura se advierte que el texto determina que el responsable es el empleador pero se matiza tal responsabilidad cuando se agrega: "o en su caso, quien ejerciendo efectivamente en su nombre el poder de dirección en la empresa…" Por tanto, no solo responde el empleador sino que, eventualmente, pueden responder quienes ejercen la dirección por aquél, es decir, gerentes, directores o encargados.

La referencia a empresa, agregada en ese artículo, aparentemente excluye toda responsabilidad del Estado como empleador. En este sentido, no se comprende -desde luego, se podría compartir- que haya una diferencia entre el tratamiento que tienen los trabajadores si sus empleadores son privados o si es el Estado. En tal sentido, no se advierte la razón de esta diferencia de tratamiento para unos trabajadores y otros si lo que se pretende es garantizar una misma situación. Además, cabe mencionar que la conducta sancionada no es la que provoca el resultado accidente de trabajo o enfermedad profesional, sino que para que estos bienes jurídicos protegidos se puedan ver afectados, tiene que haber una conducta de peligro, esto es, no aquella que afecta la vida, salud e integridad física del trabajador sino la que lo pone en peligro de manera grave y concreta.

En un sentido, podemos decir que desde el punto de vista penal, el injusto penal se expresa fundamentalmente sobre la base de la descripción de las conductas precisas y determinadas, de las cuales deriva necesariamente una forma de afectación o lesión en sentido amplio, de bienes jurídicos penales. La modalidad de relación de estos dos elementos, conducta y lesividad, dan lugar a la forma de tipificación del delito.

Por su parte, los tipos penales pueden clasificarse según la modalidad de la acción, los sujetos o la relación con el bien jurídico protegido y en este último sentido se puede diferenciar si el tipo requiere la lesión del bien jurídico protegido, lo que dará lugar a un delito de lesión, mientras que si se contenta con su puesta en peligro, constituirá un delito de peligro. En sí, los llamados delitos de peligro corresponden a una categoría de tipos penales designados en general por oposición a los llamados delitos de lesión, asumiendo como elemento diferenciador la relación de lesividad que tienen o afectación que los vincula con el bien jurídico cuya protección justifica la punición. En tal sentido, en los delitos de peligro el centro radica en la generación de condiciones que hagan peligrar el bien jurídico. Podemos entender que tras el concepto de delito de peligro se engloba una categoría de descripciones típicas conformadas por aquellas conductas punibles, seleccionadas por el Legislador, no en atención a que su ejecución acarree la lesión del bien jurídico, sino en tanto lo pone en peligro o genera una puesta en peligro como resultado jurídico. En otros términos, el uso de la tipificación de un delito de peligro es una opción de política criminal para la cual se protege penalmente un bien jurídico en mérito de su consideración simultánea de merecimiento y de necesidad. Si bien la apreciación sobre el valor que denota la protección del bien jurídico que se pretende proteger por el proyecto de ley, puede ser coincidente como bien jurídico a proteger, en la especie no se cumple a nuestro juicio la segunda condición para utilizar los recursos penales premencionados, esto es que no se concurre el elemento necesidad. Nos parece que en el escenario actual no se han agotado todos los medios de control que pueden ejercerse a los efectos de prevenir o evitar accidentes. En tal sentido, debe recordarse que la ley penal siempre es el último ratio, es decir, el último recurso que tiene el Estado para conseguir la protección de esos bienes jurídicos.

Respecto a la descripción del tipo y estructura del delito, cabe decir que los delitos de peligro se pueden clasificar en función de si es abstracto o concreto. En ambos casos, nos encontramos en construcciones que justifican la proscripción penal de determinadas conductas, en razón de que generan un resultado de peligro. Evidentemente que en el peligro abstracto, el resultado es presumido por el Legislador, mientras que en el otro debe ser afirmado en concreto.

Tal como está planteado el artículo 1º da la impresión -por la propia redacción- que se estaría tratando de un tipo de peligro concreto porque dice: “pongan en peligro grave y concreto”. La expresión “ peligro grave y concreto” refiere al peligro para un bien jurídico concreto como la vida, la salud o la integridad física del trabajador.

La realidad es que la indeterminación de los supuestos hipotéticos que se presentan en el artículo 1º -que están atrapados por la norma; esto es, entender cuáles son aquellas conductas omisivas que pueden poner en peligro grave y concreto la vida, la salud, la integridad física de los trabajadores- hace que esta consideración de peligro no sea concreto sino abstracto y eso es un peligro desde el punto de vista de la definición del delito.

En el artículo 2º se puede constatar -además de otras cuestiones- que respecto al supuesto de producción del daño, esto es el accidente o enfermedad profesional -recordemos que este artículo modifica el artículo 7º de la Ley Nº 16.074, Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, ampliando el articulado actual de dos a cuatro incisos- se establece a texto expreso el reconocimiento de la reparación integral del daño. Reitero, se podrá constatar que en el supuesto de producción del daño -es decir, el accidente o enfermedad profesional, el único supuesto donde se produce la obligación de reparar que nace por la ley- habiendo mediado dolo o culpa grave del empleador en incumplimiento de las normas de seguridad y prevención, éste deberá reparar la integridad del daño y, a su vez, el Banco de Seguros del Estado excluirá al siniestrado de la cobertura respecto del empleador, sin perjuicio de realizar el pago de indemnización y dar cobertura médica al trabajador. En este sentido, también se advierte que se realizan modificaciones en cuanto a la obligación de realizar denuncias y se establece a texto expreso que constatado el dolo del empleador en el accidente de trabajo o en la enfermedad profesional, los funcionarios actuantes del Banco de Seguros del Estado deberán dar cuenta de tal circunstancia al Inspector General del Trabajo y de la Seguridad Social, quien bajo su estricta responsabilidad funcional deberá denunciar este hecho ante la Justicia Penal.

En tal sentido este texto no excluye la posibilidad de que cualquier individuo pueda ser denunciante por estos casos, como tampoco lo precisa respecto al delito del artículo 1º. En cualquiera de los casos -más allá de la previsión específica que contiene este artículo 2º, modificativo del artículo 7º tanto sea en el caso del delito peligro como en el de un accidente concreto, hay absoluta libertad por parte de cualquiera que tome conocimiento para denunciar este hecho. La única diferencia que existe, es que en el caso del Inspector General del Trabajo se debe hacer la denuncia bajo estricta responsabilidad funcional, pero puede llegar a ser preocupante a este respecto el uso que se haga de las denuncias por parte de cualquier sujeto, no solamente de los hechos conformados en el artículo 2., sino también de los hechos constitutivos o posiblemente constitutivos a que refiere el artículo 1º.

Finalmente, en el artículo 3º, se plantean modificaciones al artículo 83 del Código del Proceso Penal. Con ello se puede definir quiénes son denunciantes y la forma de presentación de la denuncia, ampliando además las facultades en cuanto a los damnificados y los responsables civiles, que tienen solamente las potestades procesales establecidas en los artículos 80 y 82. De este modo, el artículo 83, que limitaba la intervención, se transforma en una disposición que otorga facultades para el acceso al expediente y para la proposición de diligencia de prueba. Surge así la posibilidad de que cualquiera sea el sujeto, pueda utilizar la vía del diligenciamiento de la proposición de medidas probatorias durante la etapa de presumario y acceder al presumario, para después volcar esa prueba a una instancia civil. Lo cuestionable puede llegar a ser el uso que se le dé a ese tipo de denuncia como herramienta, no para el castigo del delito, sino justamente que se la utilice como vía penal con fines netamente civiles de una medida reparatoria posterior.

Sin perjuicio de que podríamos agregar otros comentarios, en razón de la brevedad hemos destacado estos elementos que son ciertamente preocupantes, al igual que otros que ya se han mencionado.

SEÑOR NALBARTE.- Antes que nada, quiero agradecer a los señores Senadores que nos permiten exponer nuestra visión sobre este proyecto de ley, que realmente es de enorme importancia porque atañe al bien jurídico esencial a proteger en toda relación laboral.

Las discrepancias que tenemos nos llevaron a adoptar una actitud proactiva, presentando en la Cámara de Representantes un texto sustitutivo del que está a estudio ahora en el Senado.

A los aspectos jurídicos referidos por el doctor Varela, como conclusión le agregaría que, a nuestro juicio, esta va a ser una ley absolutamente inocua, que no va a causar ningún tipo de efecto sobre la finalidad específica, que es bajar el número de accidentes laborales en el país. ¿Por qué? En el año 2012, cuando se comenzó a discutir este proyecto de ley -si no me equivoco, en el mes de noviembre- los fundamentos estaban dados por distintas legislaciones: española, francesa, italiana, peruana, chilena y venezolana. Quiero referirme, en primer lugar, a la legislación española, que fue tomada como ejemplo para la elaboración del primer texto proyectado; es decir, se ajustaba mucho más a la legislación española.

La ley española se editó en 1995, momento que en España ocurrían 589.000 accidentes de trabajo por año. En los primeros ocho años de entrada en vigencia de esa ley, se produjo un alza realmente exponencial de los siniestros, que llegó al 62 %. En el año 2001 se produjeron 958.000 accidentes de trabajo y en el año 2002, 949.000. Es una demostración clara de que la ley es absolutamente ineficaz. Luego se produjo una baja en España, pero estaba asociada, más que nada, a la enorme baja de actividad que hubo en el país. El paro en España -como le llaman ellos- solamente fue superado por Grecia. Se llegó a tener un índice global de desempleo de más del 28 %, muy superior al porcentaje de baja que se había producido. En este momento, en Europa -desde el 2010- España, Francia e Italia son los que encabezan el número de siniestros laborales. Reitero: son los países que tienen más accidentes laborales.

Se citó también la legislación chilena y peruana. En Chile hay una gráfica de accidentes que desde el 2010 está en constante ascenso. Es decir que la ley también ha sido ineficaz.

Finalmente, cuando estuvimos en la Cámara de Representantes, el Diputado Puig nos dijo que en Perú se había producido una baja importante después de dictada la ley. En ese momento no teníamos la ley, pero ahora sí la conseguimos. Allí constatamos que Perú tenía uno de los índices más altos en el mundo en cuanto a la siniestralidad laboral. Se produjo una baja después de la promulgación de la ley pero, ¿qué tiene la normativa peruana? No es una ley de un solo artículo, sino que se trata de una normativa de seguridad y salud en el trabajo, que contiene 129 artículos -y un reglamento de más de 120 artículos- donde se elabora toda una mecánica de protección y prevención del trabajador, y por allá, perdida, tiene una norma penal. Suponemos que la baja que pudo haberse producido en Perú obedece a la aplicación de la ley en conjunto y no a la norma penal que la misma contiene.

¿Qué es lo que ha pasado en España? El Informe de la Unión General de Trabajadores de 2010 y 2011, en sus conclusiones finales termina diciendo que debe irse a un acuerdo entre los empresarios, el Estado y los trabajadores para acordar normas que permitan bajar la siniestralidad laboral. En eso se reflejan las normas de la OIT dictadas en los años 2006 y 2007, lo cual fue llamado estrategia global en materia de seguridad y salud en el trabajo. Es la Conferencia Internacional de Trabajo de 2003. De la misma manera, la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social plantea una estrategia a largo plazo. Argentina planteó un plan quinquenal 2010-2015 en materia de seguridad laboral. Todas estas normas o disposiciones programáticas apuntan a lo que ellos llaman la cultura de la prevención. ¿Por qué? Porque a su juicio y también al nuestro es lo único que salva vidas, lo único que evita accidentes laborales. Si no hay prevención, evidentemente los accidentes laborales van a seguir existiendo y por más norma penal disuasiva que se apruebe -como se ha llamado a este proyecto- esta no va a tener ningún efecto.

De manera que apuntan a lo que es, repito, la finalidad última de este proyecto, pero por otros caminos: la cultura de la prevención y la educación para la prevención que, en definitiva, es una cultura de vida que se busca con la implementación de estas normas.

Por ello, hemos elevado un modesto proyecto a la Comisión respectiva de la Cámara de Representantes, que ahora presentamos ante los señores Senadores. Allí seguimos un camino absolutamente distinto al proyecto que tienen a estudio y establecemos tres capítulos fundamentales.

En primer lugar, obviamente, debe estar la prevención, es decir, las normas de prevención que tienen que existir en el país. En Uruguay, la primera norma preventiva del trabajo es de 1914, anterior, incluso, a la primera norma argentina en esta materia. Ahí ya se establecía la obligación de dictar disposiciones que precavan la seguridad laboral. Además, establece -nos parece muy interesante y lo mantenemos en el proyecto- ir a la identificación de los riesgos en función de las distintas actividades. Proponemos un primer capítulo dedicado a la prevención. Como sabemos que es absolutamente imposible que una ley contenga la identificación de los riesgos -que también exige la Organización Iberoamericana de la Salud- porque no puede abarcar todo, planteamos la creación de Protocolos de Seguridad Laboral por ramas de actividad, de acuerdo a la distribución de ramas de actividad que contienen los Consejos de Salarios. Esos Protocolos de Seguridad, elaborados por empleadores y trabajadores, con la colaboración de prevencionistas, serían la norma que regiría en esa rama de actividad. Esos Protocolos se inscriben en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y se le entrega un ejemplar a cada uno de los trabajadores, para que sepan concretamente cuáles son sus obligaciones. No olvidemos que el Convenio Nº 155 establece en su artículo 6º que la responsabilidad en materia laboral es complementaria entre trabajadores, empleadores y la autoridad pública; no hay responsabilidad unitaria.

En el segundo capítulo, introducimos las funciones de control que actualmente ejerce la Inspección General del Trabajo. Nos parece muy bien que continúe ejerciéndolas, pero potenciándolas, a efectos de cubrir todos los requerimientos actuales en esta sociedad que ha sido denominada por algunos, la "sociedad del riesgo". Apuntamos a que esos riesgos, contenidos e identificados en el Protocolo de Seguridad Laboral -que nos va a permitir, además, identificar las soluciones para esos riesgos- sean controlados por la Inspección General del Trabajo.

Evidentemente, las actividades son muy diversas y tiene que haber un componente humano y técnico en condiciones de inspeccionar y cumplir la función de policía del trabajo que tiene el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. En esa tarea de contralor también involucramos al Banco de Seguros del Estado, porque es un actor que no puede quedar al margen solamente cumpliendo una función comercial, sino que debe participar activamente en la identificación de riesgos, en el dictado de soluciones, en la colaboración con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y lograr una difusión completa de cuáles son las obligaciones de empleadores y empleados. Esa es la única manera en que, una vez que se dictan las normas, se controla su cumplimiento. Es muy interesante ver que la ley peruana establece obligaciones del empleador y obligaciones del empleado, es decir que no se trata de una calle flechada.

Por último, llegamos a la etapa de las sanciones. Comprobada la existencia de violaciones de la normativa general en materia de prevención, evidentemente tiene que haber sanciones y los empresarios aquí representados no eluden esa responsabilidad. No pretendemos eludir la responsabilidad que pueda emanar de un accidente de trabajo o del incumplimiento de las normas en materia laboral, creemos, sí, que se deben mantener las sanciones administrativas -que se cumplen a través de la Inspección General del Trabajo- y, en definitiva, si los casos son muy graves y se constata dolo o culpa gravísima de un empleador o de sus dependientes -es decir, de quien tenga el dominio de la actividad donde se produjo el accidente- eventualmente las penales. No puede ser que el empleador, el dueño de una empresa, tenga una responsabilidad penal por rebote, pues eso colide frontalmente con principios de Derecho Penal. En una obra, por ejemplo, puede haber encargados, capataces, superintendentes o directores de obra, que son los que manejan la actividad de cada uno de los trabajadores. La responsabilidad civil podrá ser del empleador por el hecho de sus dependientes, pero la responsabilidad penal no se puede trasladar en esa forma, y por eso discrepamos con la estructura que se ha dado a este proyecto.

Finalmente, pensamos que no puede suceder que, en aquellos accidentes de trabajo en los que ha habido omisión, negligencia o culpa del propio trabajador, ningún empleador tenga grado de responsabilidad de ninguna especie, porque eso es absolutamente improcedente. Sabemos que en muchos de los accidentes mortales que se han registrado ha habido una gran carga de responsabilidad del propio trabajador que, lamentablemente, ha perdido su vida.

En definitiva, hemos estructurado un proyecto poniendo el énfasis en la prevención. Creo que esa es la finalidad que se debe perseguir, buscando bajar los accidentes de trabajo.

El otro día decía aquí el señor Ministro que la tasa de accidentes es más o menos de un 3 %. En Perú dicha tasa es del 13 %. Aparentemente, la tasa en Uruguay es bastante baja, pero nosotros pensamos que la muerte de un trabajador ya es una tasa alta. De manera que está bien que se apunte a bajar los siniestros, pero por los mecanismos y los medios jurídicos y materiales que corresponda. Vayamos primero a la prevención y luego a la sanción. A nuestro modesto juicio, ese debe ser el encare de este proyecto.

SEÑOR LORIER.- Saludamos el espíritu que anima a los integrantes de esta delegación, ya que todos estamos preocupados por una realidad que nos genera un muerto por semana en este país debido a accidentes de trabajo. Todos estamos preocupados porque cada dos días hay un trabajador que queda en condiciones de verdadera discapacidad para toda su vida. Entonces, saludamos ese espíritu porque muestra preocupación por la situación en un país en que hay 50.000 accidentes de trabajo por año y quizás la aspiración mayor que nos anima es que no haya 130 o 140 trabajadores muertos en dos años. Esto ha inquietado a la Comisión porque, como resultado de esas muertes, en lo que tiene que ver con la responsabilidad, hay un solo procesado, y justamente por eso invitamos a la Suprema Corte de Justicia: porque entendíamos que algo no estaba funcionando bien a ese nivel cuando, ante toda esta cantidad de muertes que ha dejado desamparadas a tantas familias -y creo que todos somos copartícipes de la preocupación, lo digo con sinceridad y honestidad- la Suprema Corte de Justicia no pudo acudir aquí. Se excusó y tiene sus motivos para no venir, pero los Legisladores aquí presentes estuvimos de acuerdo en que algo no está funcionando bien cuando ocurren estas cosas. Compartimos totalmente que hay que ir hacia una cultura de la prevención; esa es la clave y el elemento central pero, al mismo tiempo, si ocurren estos hechos y las consecuencias legales son, apenas, las que mencioné, evidentemente acá hay un vacío legal que nosotros queremos llenar, sin perder de vista el objetivo central, que es la prevención.

Saludamos la motivación que ustedes tienen ahora por esta situación -lo mismo en relación a este proyecto de ley que nos han acercado- porque, junto a los trabajadores, son los actores principalísimos de los procesos productivos de este país. Sinceramente, creemos que esta situación les preocupa tanto como a nosotros y como a los trabajadores mismos -sujetos en última instancia de los accidentes de trabajo- razón por la cual saludamos el impulso de traer un proyecto de ley y preocuparse porque cada vez avancemos más como país en aquellos temas que tengan que ver con evitar la flexibilización y la desregulación laboral que han sido moneda corriente durante muchos años en este país. Nos parece que desde ese punto de vista hay un acuerdo fundamental y no lo vamos a negar.

Nosotros no somos juristas. Yo soy ingeniero agrónomo, pero como Legislador me he preocupado de tratar de comprender, en la medida de mis posibilidades y de mis conocimientos, los argumentos que han surgido en la Cámara de Representantes, pero aunque no fuera Legislador creo que con un nivel medio intelectual debería preocuparme por estos temas y tal como han señalado conocemos algunas de las principales objeciones que se señalan acerca del delito de peligro -que no es nuevo y sobre el que existen antecedentes- y con respecto al delito de omisión. También hemos estado tratando de interiorizarnos en lo que tiene que ver con lo concreto y con lo abstracto. Como recién señalaba el doctor preopinante, compartimos que aquí no hay una cuestión abstracta, sino que es concreta porque refiere a medidas de resguardo relacionadas a omisiones que ponen en peligro la vida, la salud y la integridad física del trabajador; esto es lo medular.

También se ha dicho que es una norma que puede estar generando elementos de tipo penal parcialmente en blanco. Esto lo señalaba el doctor Aller en su comparecencia a la Comisión de Legislación del Trabajo. Yo estuve durante toda la sesión en la que el Plenario de la Cámara de Representantes trató este tema y me pareció muy interesante la intervención del compañero Diputado Orrico porque, en contradicción a esta visión de que era una norma o un tipo penal parcialmente en blanco, él decía que el delito es una norma penal en blanco porque está sujeta a los vaivenes de la reglamentación. Frente a los argumentos que habían sido esgrimidos, respondía que eso era no entender que hay un sistema en el Código Penal que da categoría a la reglamentación para que defina algunos delitos y no para algún delito determinado, sino para un número muy importante de delitos. Concluía que, para él, el primer punto es que no hay norma penal en blanco y que las normas reglamentarias pueden perfectamente integrar una conducta. Es decir que ahí estaba reivindicando el papel de la reglamentación para contraponer aquello a partir de lo cual se quiere dar a entender que esto es una norma amplia y en blanco, que puede permitir cualquier cosa.

Sin duda creo que concordamos en que la cultura de la prevención es lo que nos mueve. El Inspector General del Trabajo del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Social verdaderamente nos ha dado muestras -estuvo aquí y si les interesa después van a poder acceder a las versiones taquigráficas, porque están tan preocupados por este tema como nosotros- de todo lo que se ha ido avanzando. Pero volvemos al comienzo: hay 50.000 accidentes por año, hay un muerto por semana, hay dos personas que se quedan sin posibilidades de trabajar o de vivir saludablemente y hay 130 muertes en dos años con un solo procesado.

Entonces, seamos contestes de que existe un vacío legal, pero tengamos la seguridad de que si hay, por parte del empresariado nacional, la voluntad de prevenir, habrá muy poca necesidad -como se decía recién- de aplicar esta ley. Si este es el acuerdo nacional profundo, habrá muy poca necesidad de aplicar esta ley desde el punto de vista penal porque, como dicen los muchachos, estamos todos en la misma onda y, entonces, vamos a ponernos las pilas para que estas cosas no ocurran y humanamente en este país tengamos un trabajo sin estos números que a nosotros y a ustedes nos preocupan.

Por ahora era lo que quería decir.

SEÑOR PASQUET.- No voy a hacer comentarios ni a polemizar con algunas afirmaciones que podrían merecer réplica -ya tendremos oportunidad de hacerlo en otra ocasión- sino que realizaré preguntas.

Primero, quisiera que nos dijeran cuál es el perfil de las empresas que ustedes representan: si solamente grandes empresas o también a las pequeñas y medianas.

Segundo, me interesa saber si la normativa que en materia de seguridad laboral se aplica en el campo de actividad de ustedes, les resulta clara, les da certezas o si hay áreas de dudas, de incertidumbres, de controversias acerca del alcance de disposiciones o de aplicabilidad de normas a determinadas situaciones.

Tercero, quisiera conocer qué impresión tienen del desempeño de la Inspección General del Trabajo para aclarar eventuales dudas, para dar certeza a situaciones que la requieran en cuanto a la aplicación de estas normas de seguridad en el trabajo.

Finalmente, preguntaría acerca de cómo evalúan ustedes el desempeño del Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo que, si bien existe hace muchos años, no es de los órganos que tengan una actuación que llegue a conocimiento público. Ya que tenemos aquí a algunos actores de la actividad económica del país, es bueno saber cómo ven ellos -en este caso ustedes- el funcionamiento del citado Consejo Nacional.

SEÑOR LAMORTE.- Voy a ser muy concreto, no sin antes agradecer la visita de la delegación de las distintas Cámaras aquí representadas y compartir lo proactivo de traer preocupaciones pero con soluciones concretas a la prevención, dando un cariz distinto al que, de pronto, tiene esta ley. En lo personal, hemos manifestado en la Comisión y a nivel político que se está buscando un culpable, cuando entre todos tenemos que buscar la prevención para que eso no suceda. Quiero agregar a lo que decía el señor Senador Lorier que nos preocupa la muerte no solo de un trabajador, sino también de un profesional, de un dueño de empresa que muchas veces también resultan accidentados y sufren esas consecuencias.

En lo que tiene que ver con el planteo del doctor Varela trasmitiendo esa preocupación, quiero decir que es compartida en cuanto a cómo se encara a nivel público, del Estado, y qué responsabilidades se tienen en ese sentido y por qué no hay una aclaración al respecto. Hemos hecho la pregunta al señor Ministro de Trabajo y Seguridad Social cuando en este caso, por ejemplo, han sucedido cosas incluso en ese ámbito y se nos dijo que era porque se estaba subcontratando la empresa y, entonces, entendían que no tenía responsabilidad. Creemos que es un tema no para buscar culpables sino para que esto realmente sea justo en todos los ámbitos, tanto del Estado como de lo privado. Por eso, en este caso en particular quería resaltar lo proactivo que nos parece este aporte que es muy importante.

Quería consultarles, concretamente, si se han basado en alguna estadística en sus empresas o actividad. Hoy preguntamos al Inspector General del Trabajo y nos dijo que había algunas estadísticas pero que otras estarán listas a fin de año. En concreto, nos gustaría saber si hay algunos datos aunque sean privados con los que se pueda evaluar desde la responsabilidad de falta de elementos, implementos o no cumplimiento de normativas, hasta situaciones en las que de pronto aparece el alcohol o una llamada telefónica; son accidentes laborales donde existe el imprevisto que no es culpa de nadie, sino que es la siniestralidad por sí misma.

SEÑORA FERNÁNDEZ.- En cuanto a los tipos de empresa, en la Mesa está la Asociación Nacional de Micro y Pequeña Empresa, ANMYPE, que por su definición nos está diciendo la composición que tiene respecto de la cantidad de trabajadores aunque a veces está solo el empresario. Comparto lo que dijo el señor Senador ya que de pronto tenemos al empresario que es el taximetrista o el remisero. Dentro del transporte ocurre lo mismo; sin ninguna duda hay grandes empresas -tanto en el terreno de pasajeros como de carga- y también pequeños empresarios que tienen uno o dos ómnibus, o un camión y se desempeñan con un solo trabajador en una comunión muy interesante ya que se ensamblan mucho en tanto de pronto son solo dos personas las que atienden toda la problemática de la empresa.

No es menor el tema que plantea el señor Senador porque también habla de la normativa de la seguridad laboral que existe a nivel de nuestra actividad. Justamente, una de las cosas que estuvimos observando a raíz de una declaración de Andrade, integrante del Sunca que también estuvo como Diputado en el momento en que se votó el proyecto de ley y con quien hemos hablado, fue la reglamentación que existe en materia de construcción. Él señaló que había una reglamentación que resguardaba al empresario y por eso, reitero, hicimos el ejercicio de estudiar dicha reglamentación. Fue así que nos enteramos de que tiene más de doscientos artículos donde establece meticulosamente cada uno de los detalles que hacen a esa actividad y que tienen que ver con el uso de todos los elementos de infraestructura que se deben utilizar pero también con los de seguridad para proteger la cabeza, los ojos, los pies, el aparato respiratorio, etcétera. Sin dudas es perfecto y maravilloso, lo que nos habla de una conducta muy madura que a lo largo de muchos años desarrolló la Cámara de la Construcción junto con su sindicato. Lograron elaborar esa reglamentación que es de una riqueza interesantísima y que a la hora de contar con un proyecto de esta naturaleza en cierto modo salvaguarda que el buen empresario y el buen trabajador, que cumplan con lo que corresponde, uno no esté afectado en su salud o en su vida ni el otro por el no cumplimiento. Si hay alguien que incumple, incumple. Como bien decía el doctor Nalbarte, nunca hemos defendido empresarios que no cumplen y eso es muy claro. También es muy cierto que dentro de nuestra actividad vemos pequeños empresarios que actúan con desconocimiento y eso termina perjudicándolos, aunque no se trate de un accidente concreto. En el caso del transporte tenemos una normativa que realmente es muy clara en lo que tiene que ver con la seguridad vial. Por lo tanto, cuando nuestros conductores salen a la ruta cumplen con una serie de normas y las empresas debemos ocuparnos de que lo hagan. En la medida en que esté todo bien, se los defiende. Sin embargo, no tenemos una normativa para el taller y eso es una realidad. O como decíamos hoy, el ama de casa seguramente no sepa de qué debe proteger a la gente que trabaja en su casa; debe tener llaves disyuntoras pero ¿qué pasa si hay un artefacto eléctrico que falla o si al subir una escalera ocurre un accidente?

Por tanto, nos parece sumamente interesante lo que nos plantea el señor Senador Lorier en cuanto a que, realmente, esté en vuestro espíritu el hecho de contemplar reglamentaciones porque entendemos que la reglamentación traza caminos certeros con relación a cómo todos tienen que conducirse.

Tampoco podemos soslayar ni hacernos los distraídos con respecto a que existe un decreto del año 2007 que estableció la obligación de que se generaran comisiones de seguridad y de que estos temas se pusieran sobre la mesa.

Consideramos que un proyecto de ley de esta naturaleza, sin ninguna duda, tiene algo muy positivo ya que sensibiliza a la opinión pública sobre un tema que nadie puede soslayar ni dejar de preocuparse: el hecho de que muera un trabajador realizando su labor.

Esto es muy bueno porque, de alguna manera, pone el tema sobre el tapete y de pronto obliga a que se disparen otros mecanismos más eficientes, que es lo que, en definitiva, se quiere lograr. Y eso es lo que nosotros estamos planteando. Si vamos a trabajar en este proyecto de ley como lo hicimos es porque entendemos que si solamente nos detenemos en el aspecto punitivo hacia el empresario, vamos a contribuir muy poco porque hay empresarios que cumplen y de pronto quedan enredados en una situación que es poco clara -sabemos que, lamentablemente, esas cosas ocurren- y, además, porque hay empresarios pequeños que a veces no disponen de la información suficiente como para saber a qué riesgos están sometidos o cómo tienen que encarar su actividad.

Y en ese sentido, las cámaras empresariales deben jugar un papel importante en cuanto a aportar capacitación y brindar todos esos elementos que benefician a todos en conjunto.

No sé si eso responde lo que tiene que ver con la normativa, señor Senador, pero ese es, justamente, un aspecto que nos preocupa, en el que quisiéramos trabajar y aspiramos a que la ley lo genere porque cuando estas cosas adquieren un dominio público -como en este caso- terminan siendo buenas difusoras de lo que quiere generarse a nivel del conjunto de la sociedad, siempre que se aborden de plano como para tratar de solucionar todo y no solamente un aspecto.

SEÑOR PASQUET.- Si entendí bien lo que dijo con relación a mi pregunta, en algunos sectores de actividad sí hay normas que son claras, mientras que en otros no las hay, como en el caso de talleres. Eso fue lo que usted mencionó.

SEÑORA FERNÁNDEZ.- Así es, señor Senador.

Yo pongo como ejemplo el caso de las empresas de transporte, en que existen normativas externas -no propias- como la de seguridad vial, que pueden determinar cierta certeza con relación al personal de plataforma, pero no toda porque también es cierto que tiene cinturón de seguridad y no puede hablar por teléfono celular. Entonces, ¿qué ocurre si un conductor nuestro no se colocó el cinturón de seguridad o usó el teléfono celular? Aspiramos a poder defendernos diciendo que hay una normativa que es clara, que se les dio capacitación, que se establecieron normas que son conocidas por todos, es decir, que podamos demostrar eso y que, por lo tanto, inhiba de responsabilidad al empresario, al jefe de tránsito, a quien esté directamente involucrado en una situación de esa naturaleza.

Sin embargo, también es cierto que hay áreas que no disponen de esa normativa y pongo el ejemplo de talleres -habrá empresas que lo tengan y otras que no- pero no hay una norma general como sí existe en el caso de la construcción, que es muy reveladora en cuanto a que una norma de esa naturaleza puede contribuir a generar situaciones diferentes.

Lamentablemente, señor Senador Lorier, en la construcción igual hay trabajadores que tienen accidentes, aunque muchas veces puede ser por un uso indebido de la normativa -por desconocimiento- o de los elementos de seguridad que deben utilizar.

SEÑOR LORIER.- Es interesante lo que dice la señora Fernández porque he tomado anotaciones de lo que decía el doctor Aller en la Cámara de Representantes, en ocasión de su comparecencia ante la Comisión, quien no es favorable al proyecto de ley. En determinado momento, él dice que como es un delito de omisión, implica un incumplimiento de un deber de hacer: el deber de cumplir ciertas normas de seguridad. Se reduciría casi a ello. Estamos hablando de disposiciones de resguardo de seguridad laboral que, a su vez, están previstas en otras leyes, tal como lo decía la señora Fernández. Por eso la he interrumpido. Este especialista dice que en Derecho Penal a esto se lo denomina delito de infracción del deber y agrega que todas las omisiones al barrer son infracciones del deber. Quiere decir que también él ve este tema desde el ángulo de la prevención y no considera negativo que estemos legislando con respecto a delitos de omisión porque dice -y agrega: "no son malas"- que son disposiciones de resguardo de seguridad laboral. Estamos seguros que todos los aquí presentes están en la misma línea de avanzar hacia el cumplimiento de estas normas. ¿Para qué? Para que en el futuro nunca más tengamos que apelar a lo que estamos proponiendo como como elemento

removedor, para evitar lo que decía al comienzo: las cifras tan altas e importantes de siniestralidad en un país tan pequeño como el nuestro.

SEÑORA FERNÁNDEZ.- Sin ánimo de polemizar, quiero decir que del mismo modo que podemos reconocer en este proyecto de ley un elemento sensibilizador, también creemos que no debería ser un mensaje a trasmitir para que se adopten determinados comportamientos solamente por el hecho de que alguno se asuste. Pido disculpas porque no soy abogada, pero trato de leer y aplicar el sentido común. Entendemos que deberíamos introducir elementos que otorguen, justamente, otro tipo de certezas y por eso estamos hablando de la prevención.

En cuanto al planteo del señor Senador Lorier respecto al desempeño de la Inspección de Trabajo, podemos decir que la misma actúa y, en el caso de las empresas de transporte, tenemos -creo que en otras también se da esa situación- inspecciones permanentes del Banco de Seguros del Estado que analizan todos los elementos pertinentes, revisan las instalaciones y, si encuentran problemas, dejan actas y luego vuelven en un tiempo establecido para revisar si se adoptaron los mecanismos que ellos plantearon como necesarios. Consideramos que también muchas empresas están siendo pasibles de ese tipo de inspecciones y, por lo tanto, tienen la posibilidad de corregir elementos que puedan no adecuarse a condiciones de seguridad.

En cuanto al Consejo Nacional de Salud y Seguridad en el Trabajo, sabemos que existe pero no hemos tenido informaciones concretas respecto de cuáles son los proyectos, los planes o los elementos que trata.

SEÑOR LORIER.- En dicho Consejo hay un representante del empresariado. Lo integran un representante de los trabajadores, uno del empresariado, el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y creo que también el Banco de Previsión Social.

SEÑORA FERNÁNDEZ.- Efectivamente, esa sería la integración pero no sabemos cuándo sesiona y no tenemos a disposición orden del día o actas. Personalmente -y hay más de uno en esta mesa que me acompaña- tenemos participación en los Consejos de Salarios, en el superior tripartito, y podemos afirmar que este no es uno de los temas que está en el tapete ni que tenga difusión a nivel general ya que, por lo menos a nosotros, no nos llega.

SEÑOR PRESIDENTE.- A este sector empresarial no le llega; es bueno tenerlo en cuenta.

SEÑORA FERNÁNDEZ.- Respecto a la última pregunta vinculada a los datos que se podrían manejar, quiero decir que no tenemos ningún inconveniente. El otro día el señor Ministro manejó un dato vinculado al transporte y dijo que había alrededor de cuatro mil quinientos accidentes. Le comentamos si se tenía en cuenta que dentro de esa cifra podían estar incluidos los accidentes de tránsito que terminan siendo de trabajo porque involucran a un conductor o a un guarda. Siempre decimos que, realmente, en la actividad del transporte el índice de accidentes no es elevado, afortunadamente, porque contamos con profesionales.

SEÑOR VICTORICA.- La señora Cristina Fernández dice modestamente que no es abogada, pero es delegada general de la Cámara de Transporte del Grupo 13, por lo cual maneja muy bien el tema laboral.

En cuanto a la pregunta referente a la representatividad de las empresas -si bien soy Presidente de Anetra, ahora estoy como representante de la Cámara de Turismo por la parte de transporte- en Anetra tenemos una cantidad de empresas de todo tamaño y en la Cámara de Turismo hay hoteles grandes, medianos, chicos, del interior, de Montevideo, rentadoras de autos, gremiales, inmobiliarias -es decir, todos los sectores vinculados al turismo- y tratamos de hacer cursos con el Ministerio de Turismo para capacitar al personal. Ahí tenemos un importantísimo déficit y sería fundamental poder armar protocolos de seguridad porque la mayoría de los empresarios, que muchas veces empiezan con un “hotelito” vendiendo alojamiento -en ocasiones les digo que son vendedores de alojamiento y no hoteleros- no tienen el conocimiento suficiente sobre cuáles son las normas de seguridad que se deben tener en un hotel. Por ejemplo, si la mucama está trepada en una escalera,

nunca se les ocurrió que se puede caer y lastimar. Por eso es muy importante lo que se puede hacer, sobre todo en educación, en formación de conciencia con relación a la seguridad de la gente. Este es un tema fundamental porque el pequeño empresario normalmente no la tiene y si a eso le sumamos la rebeldía que tenemos los uruguayos, que no nos ponemos el cinturón de seguridad -mejor dicho, nos ponemos el cinturón de seguridad con un ganchito para que no nos moleste cuando andamos en el auto- vemos que hay un volumen importante de personas que no cumplen con las normas, no por resistencia, sino por inconciencia y desconocimiento.

SEÑOR DURANTE.- Represento a la Asociación Nacional de Micro y Pequeños Empresarios. Hicimos un relevamiento en el año 2009 y hay 380.000 micro y pequeñas empresas, algunas están en la ilegalidad -no tenemos un registro de siniestralidad- y el espectro es muy amplio: la microempresa abarca de uno a cinco empleados y la pequeña de seis a veinte empleados.

Desconozco las normas de seguridad o de prevención que puedan existir, salvo cuando interviene el Banco de Seguros del Estado -por ejemplo, en el sector de la imprenta- porque está reglamentado y participa directamente exigiendo para hacer el seguro ciertas normas de seguridad, que cumplimos porque son obligatorias y están dentro de la ley.

No tenemos números de siniestralidad con relación a las micro y pequeñas empresas, por lo que habría que hacer un estudio. Sería muy importante que contáramos con una normativa genérica -tal como decían los anteriores empresarios que me precedieron en el uso de la palabra- para difundirla y establecer los protocolos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Pido disculpas a las delegaciones, pero debo advertirles que está esperando en la Antesala el siguiente grupo que será recibido por esta Comisión, por lo que les solicitamos la mayor brevedad posible en su próxima intervención.

SEÑOR VARELA.- Solamente quiero agregar una idea relacionada, especialmente, con el delito de peligro.

En definitiva, será la reglamentación la que fije la conducta esperada y la norma penal va a ser la que castigue cuando esa conducta esperada no sea cumplida. Sin embargo, parecería claro que lo primero que habría que hacer es establecer ese tipo de reglamentación completa, que abarque a todos los sectores y, después, cuando recién estemos en ese estado, verificar si es necesario o no una norma penal para castigar ese incumplimiento.

Dicho de otra manera, no parecería lógico empezar primero por tener la norma penal, cuando todavía existen lagunas en cuanto a la reglamentación que sería necesaria para su aplicación. Es allí donde podría producir ese vacío, esa norma penal en blanco a la que se aludía.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos los aportes brindados a las delegaciones y representaciones que concurrieron a esta sesión.

(Se retiran de Sala los representantes de la Cámara Empresarial, Cámara de Transporte del Uruguay, Cámara Uruguaya de Turismo, Cámara de Alimentación, Intergremial de Transporte Profesional de Carga, Asociación Nacional de Micro y Pequeña Empresa, y Grupo 12 Uruguay.)

(Ingresan a Sala los representantes de la Sociedad de Arquitectos del Uruguay.)

- La Comisión de Asuntos Laborales y Seguridad Social tiene el gusto de recibir a los representantes de la Sociedad de Arquitectos del Uruguay y asesores legales. En el día de hoy han

concurrido la arquitecta Eneida de León, Presidenta; arquitecta Ana Fernández, Vicepresidenta; arquitectos Héctor Dupuy y Álvaro López, integrantes de la Secretaría General; arquitectos Walter Corbo y Julio Jaureguy, representantes de la Secretaría Política; los doctores Carlos Castro y José Luis González, y el licenciado Lucas Malcuori. Concretamente, la solicitud que hemos recibido de parte de nuestros visitantes es para opinar sobre el proyecto de ley relativo a accidentes laborales, por medio del cual se establece la responsabilidad penal del empleador cuando incumpliere con las normas de seguridad en el trabajo.

Sin más trámite, les cedemos el uso de la palabra.

SEÑORA DE LEÓN.- Hemos asistido a esta Comisión sumamente preocupados por este proyecto de ley que estuvimos analizando durante un tiempo e, incluso, participando sobre el tema en una mesa redonda, permanentemente asesorados por nuestro abogado, el doctor Castro y el penalista, doctor González, habida cuenta de que, obviamente, la iniciativa tiene connotaciones penales.

En este momento estamos representando a casi tres mil socios arquitectos -seguramente habrá otros mil arquitectos más- pero quienes han manifestado más preocupación sobre este proyecto de ley son los arquitectos del interior del país porque son los que, en general, hacen trabajos más chicos, menores, en los que se podría adjudicar al arquitecto el tema del empleador.

Si la Comisión lo autoriza, me gustaría que los abogados hicieran uso de la palabra porque a la hora de hablar son más claros que los arquitectos.

SEÑOR CASTRO.- Buenas tardes.

Deseamos plantear que la Sociedad de Arquitectos del Uruguay siempre ha estado en la primera línea de batalla, dispuesta a combatir el flagelo de la siniestralidad. Respecto a este tema, el colectivo de arquitectos ha reclamado roles en todo momento y, además, imparte capacitación a través de una Comisión especializada. Justamente, es esta la que hace un seguimiento permanente del fenómeno de la seguridad en la obra y analiza los ámbitos en los cuales se puede incidir desde el ejercicio profesional de la arquitectura para mejorar la situación de seguridad y salud en las obras en construcción.

Por tanto, los temas de seguridad y salud en el trabajo no son indiferentes para la SAU, ni mucho menos, pues siempre han estado en su agenda partiendo de la base de que se debe instaurar la cultura de la prevención en trabajadores y empresarios. Además, siempre ha estado en la primera línea -esto es de público conocimiento- en la generación y mantenimiento de condiciones apropiadas de seguridad y salud, defendiendo a los trabajadores uruguayos, a efectos de evitar que se vean afectados por el flagelo de la siniestralidad. Por ese motivo, la SAU entiende la posición de las gremiales de trabajadores que postulan el proyecto a estudio y que, en el acierto o en el error, es legítima en cuanto expresa la opinión de un sector de la sociedad civil organizada en la defensa de su colectivo.

Dicho lo anterior, y descontando la buena intención de los promotores para mejorar el nivel de salud y seguridad en el trabajo, la SAU no considera conveniente la creación de una figura criminal como la propuesta en el artículo 1º del proyecto. Allí se crea una figura delictiva que penaliza al empleador y a quien haga sus veces, por no adoptar resguardos y medidas de seguridad cuando ello ponga en peligro grave y concreto la vida o salud de los trabajadores. Es lo que se conoce como un delito de peligro, en el cual sabemos que no se requiere el acaecimiento del resultado dañino, sino solamente que exista un riesgo cierto de que ello ocurra. No voy a abundar en estas razones de índole penal, porque a ello se referirá el doctor González, pero sí voy a referirme brevemente al impacto negativo que tendría en el ejercicio profesional de la arquitectura, en el sentido de que ciertas modalidades de obras que se desarrollan en nuestro medio -en particular, la llamada obra por administración directa- podrían determinar imputaciones del delito a quienes no están en condiciones de controlar las variables que juegan en la seguridad de las obras. Es claro que el proyecto alcanza directamente a quien emplea mano de obra como patrón de su estudio o empresa constructora; la situación de los arquitectos es común a la del resto de los empleadores. Sin embargo, es posible que

se alcancen otras situaciones que presuponemos que no son aquellas a las cuales se pretende dirigir el proyecto. Sabemos que en el Uruguay, en cierta escala económica de obras -de media a menores hacia abajo- se observa un importante grado de informalismo en las prestaciones, fenómeno que el arquitecto apenas puede balconear, pues está impuesto en las modalidades de prestación. En estas escalas es inviable la propuesta de un esquema formal de obra por empresa. En los hechos, en ese nivel de escala de obra, es común que se termine registrando a un grupo de operarios -que en la relación sustancial con el comitente opera como empresa, aunque informal- en una planilla de control laboral cuyo titular es el comitente, siendo obvio que este solamente es su empleador formal. Es claro que el comitente, aunque aparezca como empleador en la registración y sea el obligado al pago de los aportes de seguridad social, no es un empleador sustancial. En general, se registra a uno de sus dependientes como capataz o encargado, que es quien en esta escala de obras comanda al grupo de operarios que en la relación sustancial opera como empresa pero en la relación formal opera con otro esquema de obra. Si operamos en el escenario del proyecto, en este esquema no correspondería atribuirle responsabilidad al empleador formal, esto es, al comitente. En lo formal, es el empleador y, sin embargo, en lo sustancial, no lo sería, ya que no es quien dirige a los operarios. Por otro lado, quien efectúa la efectiva dirección de sus operarios se diluye en el informalismo; es un empresario que no tiene un nivel formal como para atribuírsele responsabilidad de empleador. Entonces, ¿quién queda como el sindicado para atribuirle la condición de aquella persona que, como dice el artículo 1º del proyecto de ley en estudio, está ejerciendo efectivamente en su nombre el poder de dirección? Solo el arquitecto que, aunque en lo previo no tenía dicha condición, le será muy difícil probar lo contario. Solo basta imaginar una indagatoria judicial en un proceso en el cual se intente imputar un delito de esta naturaleza para ver que esto ocurrirá así, lo que agrega una nueva dificultad al arquitecto en su ejercicio profesional. Consideramos que se trataría de un caso más en el que se le coloca en una posición de responsabilidad por actos o hechos que no están en la esfera de su control en la obra, determinándole una gran incertidumbre en sus acciones por más planificadas y bien ejecutadas que estén.

Recordemos que el arquitecto, profesional formado y capacitado para proyectar el acondicionamiento del espacio físico en beneficio de la sociedad, cumple el rol fundamental en el diseño, proyección y dirección de las obras en la industria de la construcción que, como todos sabemos, es un importante sector de nuestra economía y, además, motor de otros sectores y subsectores de nuestra sociedad. A pesar de ello, la responsabilidad que alcanza a los arquitectos es de las más severas que existen en nuestro orden jurídico y está basada en normativas que provienen del Siglo XIX, y criterios de interpretación elaborados por nuestra jurisprudencia que no reconocen los cambios operados en el sector en los últimos cien años. Entendemos pertinente recordar la severidad del régimen con que se mide el obrar del arquitecto y se aplican las consecuencias. De dicho régimen y de la interpretación que hacen nuestros tribunales surgen consecuencias tales como la imposibilidad de realizar acuerdos exoneratorios con la comitencia, porque es un régimen de orden público. Además, se deriva la presunción de culpa del arquitecto que determina la inversión de la carga de la prueba, significando una excepción al principio general en materia de prueba por el cual quien alega un hecho tiene la carga de probarlo. También se genera la consideración como obligaciones de resultado a sus prestaciones, generando una hipótesis de responsabilidad objetiva, en lugar de obligaciones de medios, como rige para la responsabilidad médica con la cual podríamos poner un paralelo.

Por otro lado, se incluye en la responsabilidad del arquitecto, la posibilidad de reclamar aun por afectaciones aceptadas en la recepción de obras si de estas luego se deriva su ruina o amenaza. También hay una extensión de este régimen tan severo a ciertas hipótesis de responsabilidad extracontractual en relación a sujetos con los cuales, en lo previo, el arquitecto no tiene ningún tipo de vínculo convencional ni de otra índole; sin embargo, se regiría por estas reglas.

Por último, surge la existencia de un período de garantía de diez años para la aparición de un vicio o defecto, y la posibilidad de plantear un reclamo con un dilatado plazo posterior de veinte años, desde el momento que la afectación se haya hecho aparente.

La combinación de todos estos caracteres suele traer consecuencias adversas de variada índole para los arquitectos, haciéndolos responsables de situaciones que no están bajo su control. ¿Por qué traemos a colación este tema? Porque, justamente, la aprobación de este proyecto de ley estaría agregando un eslabón más a esta cadena de situaciones y generaría una nueva presión sobre el ejercicio de la profesión en el país.

Para terminar, queríamos decir que desde hace años y dada esta situación, en el plano civil - en la jurisprudencia civil- venimos observando que, en ocasiones, se le adjudica al arquitecto una suerte de rol de “constructor por defecto”, por la indefinición de otros roles en el ámbito de la construcción, haciéndolo cargar con las responsabilidades propias de la ejecución de la obra y ensanchando la base de sus atribuciones al no haber una figura clara a quien atribuir responsabilidad por vicio de ejecución.

Haciendo un paralelo con ello, podemos decir que el proyecto de ley actual genera el riesgo, para los arquitectos, de que la Justicia penal haga lo propio, adjudicándole el rol de “empleador por defecto”, con todas las consecuencias que ello traería aparejado en relación al delito cuya creación se propone.

Muchas gracias.

SEÑOR RUBIO.- Para comprender la situación que se viene describiendo.

¿Estamos hablando, por ejemplo, del caso de una obra de administración directa, en la cual el propietario de una vivienda contrata directamente a personas para que pinten su casa y hagan algunas refacciones menores, o de un propietario que contrata a una empresa que está en negro y que requiere la intervención de un profesional?

SEÑOR CASTRO.- Hay un vasto sector de obra de baja escala económica que, al momento de elegir el esquema apropiado para desarrollar la obra, se plantea un dilema al comitente porque este siempre privilegia el esquema económico menor y a la hora de elegir las distintas opciones que se le plantean para recibir su prestación, va a sacar cuentas y a seleccionar el que le implique menor costo.

En un esquema en el cual cada actor tenga adecuadamente definido su rol, existe un arquitecto que diseña, proyecta, dirige y asesora al comitente y es la garantía de la buena arquitectura como defensor del interés del comitente, y un empresario que organiza medios económicos y equipamientos con una finalidad legítima de lucro y realiza la actividad con ese objetivo. Sin embargo, este esquema -en el cual todos los roles están claramente definidos- no es el que se utiliza en la mayoría de los casos de obras de bajo costo, sino que se opta por situaciones en las cuales el empresario no adquiere el grado de formalismo como para presentarse como una empresa constructora. Se cumple con la fiscalidad inscribiendo a los operarios como dependientes del comitente propietario, pero como el comitente propietario no está en condiciones de dirigirlos ni es un empleador, es el arquitecto quien termina, en lo formal, asumiendo roles que no le corresponden.

SEÑOR RUBIO.- Es decir que el que coopera como constructor, como organizador de la actividad no figura como empleador, recayendo la responsabilidad en el arquitecto.

(Dialogados)

SEÑORA DE LEÓN.- Creo que es muy importante establecer la diferencia entre una obra de administración o hacer una licitación, en la cual se llama a cuatro o cinco empresas que integran la Cámara de la Construcción, porque hay un abismo. Se podría hacer ese tipo de obra con las empresas que están en la Cámara de la Construcción y emplear a doscientas o trescientas personas, que es lo que se hace en la mayoría de los casos. Por eso hemos tenido tantos reclamos, incluso del interior.

Justamente, me gustaría hacer hincapié en el tema de la construcción en el interior de la República, cuando las obras en general son de menor cuantía; no estoy hablando de Punta del Este ni de Maldonado, sino de lugares donde las obras o reformas son menores. En esos casos, los arquitectos asumen las obras por administración, pero eso no quiere decir que estén en negro ni que sean ilegales, porque se pagan todos los aportes, se inscribe a todos para que estén asegurados. Pero es el empleador, el dueño del proyecto, quien paga los aportes, los jornales y los materiales, y el arquitecto administra; sin embargo, la realidad indica que este último que es quien está en la obra, el que proyectó, el que dirige la obra, termina actuando como empleador cuando no lo es, porque esto recae en él.

Reitero: pienso que hay un tema en el que tenemos que hacer hincapié, con el cual la Sociedad de Arquitectos del Uruguay está totalmente de acuerdo y ha trabajado durante muchísimos años. En lo que me es personal he participado en distintas Comisiones en las que desde hace años se habla del tema y se han hecho reuniones a iniciativas de las Presidencias, de los Parlamentos y también de los sindicatos. Quiero aclarar que siempre hemos llegado a la misma conclusión: es una cuestión de índole cultural. Nosotros podemos castigar todo lo que queramos, pero aprendimos, así como aprendimos a usar el cinturón de seguridad, quizás con castigo, pero sobre todo con campañas de concientización. Si no concientizamos a todos los actores de la construcción acerca de que tienen que asumir esto, interiorizarlo e internalizarlo, con castigo, no lo vamos a lograr, lo que vamos a lograr es que creen situaciones de gran injusticia.

Me gustaría que el doctor González, que es abogado penalista, nos explicara los peligros que esto implica. Como Presidenta de la Sociedad de Arquitectos del Uruguay no sé qué decirles a los socios cuando preguntan "¿Y ahora qué hacemos?" o "¿Cómo trabajamos?". Sí les podría sugerir encarecer el costo de la construcción adicionándole un 30 % para volcarlo a la seguridad. De esa manera se puede pagar prevencionista y demás, manteniéndonos por fuera del tema. La otra opción sería delimitar las responsabilidades. Tengo claro que los arquitectos también somos responsables por la seguridad de la obra, pero esa responsabilidad debería estar delimitada, porque están los prevencionistas, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, los inspectores, etcétera. O sea que hay muchos responsables por la seguridad, y hay zonas grises en todos lados.

Realmente queremos colaborar. Creo que el Sunca tiene sus razones porque la casuística de los accidentes arroja ciertos números pero no tenemos claro cuáles son las causas. Lo que quiero decir es que esos números deberían estar acompañados por sus respectivas causas para poder profundizar un poco más en el tema. De todos modos, me gustaría que el doctor González explicara bien la situación.

SEÑOR GONZÁLEZ.- Antes que nada, corresponde agradecer a la Comisión por habernos recibido. Como siempre, es un honor poder participar intercambiando experiencias o conceptos relacionados con la materia que nos ocupa.

Nosotros hemos leído con particular atención en las actas de la Comisiones las intervenciones de otros operadores, particularmente de los integrantes de la Cátedra de Derecho Laboral y de la Cátedra de Derecho Penal, que tenemos también el honor de integrar. Por lo tanto, no voy a reiterar los conceptos allí vertidos porque, en términos generales, se comparten. Sin embargo, quisiera hacer algunas formulaciones respecto a algunos temas puntuales que me parecen importantes y, sobre todo, trabajar con algunos ejemplos que tienen relación con los delitos de peligro.

En el análisis general de la ley se advierten tres artículos.

El artículo 1º está particularmente relacionado al Derecho Penal.

El artículo 2º tiene que ver, más que nada, con normas del Derecho Civil -es una modificación que se realiza- con el aditivo de que se determina, con relación a determinados funcionarios, la obligación de denunciar. En realidad, el Código Penal -a partir del artículo 177- ya determina en forma expresa la obligación que tienen determinados funcionarios del Estado de denunciar delitos: los Jueces, los policías y, en una cláusula mucho más grande, todos los demás funcionarios. De manera que allí podemos marcar una primera situación que tal vez no resulte necesaria.

El artículo 3º refiere a las garantías o a algunos derechos que está previsto otorgar a la víctima. En realidad, desde hace unos cuantos meses el Parlamento tiene a estudio un proyecto de reforma del Código del Proceso Penal -también tenemos el honor de integrar dicha Comisión- en el que se establecen derechos y garantías para la víctima; particularmente, se establece una nueva forma de integrar el proceso. De alguna manera, habría que armonizar este tercer artículo con esta otra propuesta para que, en su momento, no haya ninguna incongruencia. Es decir que, si se llegara a aprobar el Código del Proceso Penal, habría que revisar si, en definitiva, esta norma no estaría colidiendo.

Ahora bien, la estructura básica del artículo 1º -que es el que nos compete particularmente y el que ha despertado mayores inquietudes y cuestionamientos en diferentes ámbitos- se cimenta sobre un delito de peligro. El delito de peligro implica antedatar la responsabilidad del sujeto activo a un momento en el que aún no se ha producido el daño del bien jurídico. Existen el delito de daño y el delito de peligro. En general, se diferencian los delitos de daño efectivamente concretado, de aquellos en los que hay una objetiva probabilidad de que se produzca el daño. En este caso en particular, el Legislador selecciona un comportamiento que es el del empleador, en sentido amplio -es un sujeto activo que puede llegar a interpretarse de muchas maneras- y penaliza el hecho del incumplimiento de un deber. No se está considerando acá un hecho activo del empleador sino la omisión de cumplir con lo que establece una ley que, además, es una ley civil. Esto trae aparejado una serie de problemas a la hora de la implementación porque, por ejemplo, -y hago esta precisión- si bien esta ley no lo dice a texto expreso, el espíritu de la misma -creo yo- tiende particularmente a resolver los conflictos que se generan en la industria de la construcción y, también, en el campo o en el agro. De allí podemos seleccionar tres o cuatro casos que pueden ocurrir habitualmente. Uno de ellos: el empleador -cualquiera sea este: propietario, arquitecto, contratista- no controla que los andamios estén en buenas condiciones. Desde el momento en que no los controla, está incumpliendo una norma, la Ley Nº 16.074, que establece la importancia de tener en buen funcionamiento todas las herramientas destinadas al trabajo. De acuerdo con el artículo 1º, esa falta de control en el andamio ya puede dar lugar, si ese trabajador se posiciona en él, a la consumación de esta figura delictiva.

En segundo lugar, habría que establecer en qué momento uno debería evaluar, desde el punto de vista técnico, que ese trabajador que va a pisar el andamio literalmente está corriendo, o no, peligro de vida. La norma establece que se debería evaluar cuando se corre un peligro concreto de vida. ¿Cuándo se corre un peligro concreto de vida? ¿Cuando se pisa el andamio? ¿Cuando el andamio empieza a trastabillar?

Una segunda situación: un empleador que no entrega en tiempo el casco al obrero y, no obstante, lo habilita a trabajar en un lugar de riesgo. ¿Cuál es el momento de la consumación del ilícito? ¿Cuando no se lo entrega? ¿Cuando se lo entrega tardíamente? ¿Cuándo se va a determinar el peligro? Y así, podemos marcar otras tantas pautas relacionadas con la situación de riesgo o peligro que se puede determinar.

He escuchado y, además, leído en muchas declaraciones de distintos operarios gremiales y empresariales que las preocupaciones mayores son, en términos generales, dos. Una tiene que ver con la falta de previsión en los accidentes de trabajo y, la otra, con que no se advierte la responsabilidad de los empleadores; si uno lo tradujera en palabras populares de las calles y las playas, diría que nunca pasa nada con los empleadores. Sin embargo, esto no es así.

En primer lugar, con relación al tema de la previsión, hoy por hoy cada vez más se ha venido tomando conciencia acerca de la importancia que tiene asegurar a los empleados, tener un control efectivo en las obras.

En segundo término, si se plantea lo que venimos exponiendo con relación al delito de peligro, si adelantamos esto, uno también podría preguntarse y decir que hay muchas situaciones de riesgo en nuestro país como, por ejemplo, los accidentes de tránsito. ¿Cómo se ha procurado resolver esta problemática y minimizar los riesgos de los accidentes de tránsito? Con campañas de publicidad. Sin embargo, alguien podría haber dicho que se puede generar un delito de peligro suponiendo, por ejemplo, que castigamos a aquel que eleva la velocidad en la ruta a más de lo permitido. Esa conducta normalmente es sancionada con una multa -el inspector detiene el vehículo y aplica la multa por exceso de velocidad- y en este caso también podría llegar a darse una hipótesis de peligro.

Y así sucesivamente; podríamos seleccionar una enorme cantidad de comportamientos de riesgo -que, hoy por hoy, preocupan a la sociedad uruguaya- y, sin embargo, eso no se hace. ¿Por qué? Porque se aplican y se tienen presentes los principios del Derecho y, particularmente en este caso, del Derecho Penal, en el que la dogmática, la orientación apunta a que solamente debe intervenirse en la medida en que hayan fracasado todos los intentos anteriores de previsión. Y en el caso de los accidentes de trabajo, en realidad, hay muchas y muy buenas previsiones en las que debería seguir insistiéndose para evitar esos accidentes.

Además, el hecho de crear nuevas figuras delictivas pone en cuestionamiento otro aspecto que es esencial para la dogmática, que tiene relación con las conductas prohibidas. Alguien ha dicho en algún momento que para conocer el grado de democracia de un país es suficiente con hojear su Código Penal porque ello está de acuerdo con la cantidad, mayor o menor, de comportamientos prohibidos que existen. Se tiende a estimular la libertad del ciudadano y a prohibir conductas que son esencialmente graves para la comunidad.

En tercer lugar, creo que vale la pena resaltar -aunque ya se hayan mencionado anteriormente- algunas cifras de accidentes de trabajo, que creo que se ubican en el orden de los 50.000 al año. También se ha dicho que fallece un trabajador por semana y que cada dos días, aproximadamente, hay un problema relacionado con la incapacidad.

Lo importante sería determinar, de esa cantidad de accidentes al año, cuáles son, efectivamente, aquellos que derivan de la responsabilidad del empleador. Si alguien dice que luego de un estudio o una estadística, surge que el 80% o el 90% de esos accidentes son producto de la inobservancia de un deber de cuidado por parte del empleador, ahí sí se podría decir que está bien y que vale la pena analizar este tipo de conductas delictivas, pero no lo sabemos; por lo menos yo no sé si se han hecho estudios en este sentido.

En cuarto término, quiero decir que todo esto viene de la mano de la importancia de tener presente que existen ya en nuestro ordenamiento jurídico normas que castigan la inobservancia de un deber de cuidado y que están establecidas a texto expreso en el Título XII del Código Penal, referido a la personalidad física y moral del hombre - particularmente, estamos hablando de los delitos de homicidio, lesiones, etcétera- pero alguien podría decir que aquí no estamos esperando que se produzca la muerte ni una lesión sino que estamos previendo una etapa anterior y que, precisamente, estamos castigando el peligro de esa situación. Muy bien pero, en definitiva, también se está generando una conducta delictiva que es posible prevenir a través de la insistencia de los mecanismos actuales de prevención.

En quinto lugar -y referido a este punto- cuando se crea una norma jurídica uno siempre se pregunta qué es lo que se pretende con su aprobación. De acuerdo al espíritu de la norma y de la discusión que se ha generado con otros operadores jurídicos, es evitar la siniestralidad.

La cuestión básica es la siguiente: ¿la creación de un delito evita necesariamente la falta de previsión de un empleador? Creo que no. Esta respuesta no surge de una opinión personal producto de un análisis momentáneo, sino que emana de las estadísticas que existen a nivel nacional y mundial, e indican que lo delictivo o lo penal no siempre es lo aconsejable cuando se quiere prevenir determinados comportamientos. Así, por ejemplo, si se quiere disminuir el número de delitos contra la propiedad, como el hurto, desde luego que se puede aumentar la pena, pero también es posible estimular la adopción de medidas sociales en procura de la satisfacción de otras necesidades básicas con el fin de evitar que la persona salga a delinquir.

En definitiva, ¿qué quiero decir con esto? Si bien es cierto que en todos los ordenamientos están previstos los delitos de peligro, hay que tener cuidado con su implementación porque podrían llegar a darse soluciones no deseadas. Entendemos que habría que dejar esa figura para los delitos especiales o aquellos que involucren bienes jurídicos muy especiales y graves, como los delitos contra la seguridad pública.

Haré una última referencia relacionada con la misma cuestión.

Cuando se procura proteger un bien jurídico, se trata de motivar al sujeto activo para que no realice el comportamiento prohibido o, por el contrario, lleve a cabo el comportamiento esperado: "Ayudarás al prójimo", por ejemplo. Esa motivación no llegará de la mano de una conducta punitiva, mucho menos si esta última tiene una pena excarcelable. Pido que no se me interprete mal: no estoy diciendo que deba aumentarse la pena; por el contrario, creo que la que aquí se establece es excesiva y, es más, se aboga por la no aprobación del proyecto de ley. Pongo esto de manifiesto porque entiendo que debe haber una coherencia entre lo que se desea prevenir y la sanción que se quiere determinar.

A modo de conclusión, digo lo siguiente.

Existiendo, particularmente en materia penal, principios del Derecho y la Dogmática que se orientan a sostener que el Derecho Penal es la última razón que debe intervenir, existiendo también mecanismos de prevención y siendo este un delito de peligro -con lo cual hay que tener en cuenta los consecuentes problemas y dificultades de interpretación que puede llegar a tener un Juez- se estima que debería reconsiderarse la aprobación de un proyecto de ley de esta naturaleza hasta tanto puedan ponerse en funcionamiento otros mecanismos de prevención, previo análisis de su eventual eficacia para evitar la siniestralidad.

Muchas gracias.

SEÑORA DE LEÓN.- Por mi parte, quiero agradecer a los señores Senadores por habernos recibido.

Reitero nuestra gran preocupación por este tema.

Aquí falta la presencia de otros profesionales, como los ingenieros, que también estarían involucrados.

Insisto en que la legislación existe. Quizás haría falta incluir en el proyecto de ley a consideración algún otro requerimiento para castigar a las grandes empresas y a los verdaderos empleadores de los 70.000 obreros del Sunca que todos queremos proteger, dado que todos a lo largo de esta vida hemos visto accidentes, algunos que se podrían haber evitado y otros que, quizás, no.

En fin, estamos dispuestos a colaborar en lo que sea.

Nuevamente les agradecemos la atención con la que nos han escuchado.

SEÑOR LAMORTE.- Es una alegría recibir a los representantes de la Sociedad de Arquitectos del Uruguay en la Comisión y saludar, a través de la señora Presidenta, arquitecta Eneida de León, a todos los colegas y doctores que están participando en esta sesión.

A partir de los elementos que se estuvieron manejando desde el punto de vista jurídico, quiero hacer dos consultas. El doctor Castro habló de los artículos 18 y 44 que tienen que ver justamente con la responsabilidad civil de los arquitectos y los constructores. Este es un tema que en lo personal me apasiona desde hace muchos años. El doctor Castro recordaba un libro que escribí hace veintitrés años sobre un tema álgido, que desde hace dos siglos no ha sufrido cambio de normativa y en el que se acepta la responsabilidad de antemano. Es una excepción a toda la norma jurídica. El profesional es quien tiene que aceptar esa responsabilidad de antemano y proveer la prueba. En este caso, estaríamos hablando de una situación mucho más compleja y difícil. En la Sociedad de Arquitectos del Uruguay intervienen más actores en esta responsabilidad.

La primera consulta que quiero hacer es la siguiente: nosotros, como profesionales, también tenemos accidentes de trabajo, ¿hay algún responsable cuando un arquitecto cae de un andamio? Hago este planteo porque en la Comisión había dudas. El señor Senador Lorier ha insistido con el tema de la Suprema Corte de Justicia e, inclusive, preguntó por qué hay tan pocos arquitectos procesados. Me gustaría que se nos brindara algún dato al respecto.

SEÑOR LORIER.- El señor Senador Lamorte advierte que yo manifesté "por qué hay tan pocos arquitectos procesados", pero en ningún momento lo dije. ¡Por favor! ¿Cómo voy a estar culpabilizando de este tema a los arquitectos? Además, este es un proyecto de ley válido para todas las actividades productivas. Por lo tanto, pido que se remita a las palabras que efectivamente dije, porque si no estaría estigmatizando a una profesión, lo que de ninguna manera he hecho ni quiero hacer.

SEÑOR LAMORTE.- Buscaremos esas expresiones en la versión taquigráfica. Yo entendí eso, señor Senador. Se había hecho el pedido expresamente a la Suprema Corte de Justicia porque había un solo procesamiento en el tema muertes. En este caso en particular, ¿cuál sería la posición de la Sociedad de Arquitectos del Uruguay cuando hay accidentes laborales de los propios arquitectos? ¿Qué pasaría con esa responsabilidad? ¿Es solamente autorresponsabilidad? ¿No hay involucrados en el proceso de trabajo? ¿No hay responsabilidades?

La segunda consulta se la trasladamos a los doctores. Es algo que tiene que ver con un trabajo que presentamos hace más de quince años en la Universidad de Harvard con respecto a la denuncia. ¿Es importante que un mando medio o un trabajador más que efectuar burocráticamente la denuncia y permitir que una persona suba a un andamio primero avise que no lo debe hacer y después se encargue de toda la práctica burocrática y de la denuncia? ¿No hay responsabilidad simplemente al generar un culpable y decir: "Bien, ahora el culpable existe"? Es un tema en el que nos preguntamos qué es primero: ¿es una responsabilidad social y se trata de no caer en procesos que son de fondo y, sobre todo, de prevención? ¿Se han planteado cómo alcanza esto a un profesional, a un arquitecto que esté trabajando para el Estado? ¿Cuál sería su responsabilidad?

En lo que tiene que ver con los criterios generales me consta la preocupación que existe de parte de la Sociedad de Arquitectos del Uruguay y de los profesionales por la seguridad. Además, también me consta la preocupación de las actuales autoridades. Por lo tanto, agradezco la presencia de la Sociedad de Arquitectos del Uruguay y dejo planteadas estas preocupaciones.

SEÑORA DE LEÓN.- Quisiera referirme al tema de los accidentes de los arquitectos. Lo que ha hecho hasta ahora la Sociedad de Arquitectos del Uruguay ha sido buscar un seguro individual para los arquitectos porque es una realidad que esta profesión tiene sus peligros, como tantas otras. Somos perfectamente conscientes -y lo digo respondiendo a lo que expresó el señor Senador Lorier- de que esto no es solo para la construcción, sino algo mucho más amplio. Hemos dicho que alcanza tanto a

una empleada doméstica como a un peón de campo. De todos modos, en la construcción el tema es especialmente difícil porque es una industria compleja, no es lineal, no se puede ir controlando en cada momento y en cada sector el tema de la seguridad. Esta industria tiene varios integrantes y todos los días se van modificando los sistemas productivos, los sistemas constructivos y algunas veces son más complicados que otros, más seguros o más inseguros. Todo esto hace que el profesional y los demás integrantes sean responsables. En lo personal, no encuentro mal que el empleador anteponga la seguridad de su personal y hablo de una gran empresa que tenga entre trescientos y quinientos operarios a su cargo; es más, estoy convencida de que tiene que hacerlo. Lo que estamos planteando son otras vueltas que estos tres artículos parecen dejar abiertas.

SEÑOR LORIER.- Primero quisiera saludar a los integrantes de la Sociedad de Arquitectos del Uruguay y a sus asesores. Estoy convencido de que, de acuerdo con las viejas tradiciones democráticas de los arquitectos de este país, ustedes anteponen la vida a cualquier otra cosa. Ese es un elemento central y no imaginaría otra preocupación en una profesión tan humanista, con raíces tan profundas vinculadas a lo humano en un aspecto esencial que no abarca solo a la vivienda, sino también al arte, a la cultura en general y al ser humano en su acepción más profunda. Por lo tanto, descarto todo elemento mercantilista en esta presentación. Esta preocupación de que la vida, lo humano esté primero la han planteado también otras delegaciones que concurrieron a la Comisión.

Nosotros estábamos preocupados porque, si bien en el Uruguay existen una cantidad de decretos que apuntan a aplicar normas internacionales, ha habido aproximadamente ciento treinta fallecimientos y eso lo observábamos con el señor Senador Gallinal -que en este momento no se encuentra presente- en una sesión anterior. Y vuelvo al factor humano, que es lo que interesa, porque son 130 uruguayos que se nos fueron trabajando cuando quizás, a muchos de ellos, podría no haberles sucedido eso. A pesar de ello, decía el señor Senador Gallinal que había un solo procesado por esas muertes y no se especificaba la profesión, por supuesto, porque esto abarca el conjunto de la actividad productiva nacional.

Esta Comisión decidió invitar a la Suprema Corte de Justicia para hablar sobre este tema, porque algún problema tiene que haber a nivel de la Justicia desde el momento en que tenemos estos niveles de siniestralidad -como bien lo señalaba recién el asesor jurídico- es decir, 50.000 accidentes por año, aunque quizás sean más, porque estoy convencido de que hay muchos accidentes que no se registran. Evidentemente, desde ese punto de vista algo está fallando. Acá hay un vacío porque, si bien reconocemos los avances que ha habido y que hay muchas normas, estas no dan elementos que nos permitan disminuir el fenómeno de la siniestralidad. Entonces, ¿de qué se trata? Se trata de avanzar en la cultura de la prevención, porque nuestra intención no es procesar gente.

Por otro lado, acaba de retirarse una delegación de pequeños y medianos empresarios -conocemos sus dificultades y sus problemas; no son grandes empresas- que vino a la Comisión con un proyecto alternativo. En ese sentido, manifestaron expresamente su preocupación por los temas de la prevención. Bienvenido sea que todo esto que estamos promoviendo e intentando colocar en el centro de la escena, genere este tipo de preocupaciones y nos haga avanzar, porque estamos convencidos de que el objetivo de todos es avanzar hacia una sociedad que produzca, pero con seres humanos que no se accidenten y que no se mueran.

Entonces, queremos quitar elementos de tensión a todo esto. Al respecto, en el artículo 1º estamos planteando una acción penal pero no es al barrer, por el solo hecho de omitir una norma de resguardo, sino que se configura una acción penal cuando realmente se pone en peligro la vida, la salud y la integridad física del trabajador. No es cualquier omisión de las normas de resguardo, sino cuando en concreto, repito, se pone en peligro la vida, la salud y la integridad física. Desde nuestro punto de vista eso significa una diferencia sustantiva.

Pensamos que este es el camino para ir avanzando en la cultura de la prevención. No soy especialista en Derecho, mi profesión es la de ingeniero agrónomo, pero aquí estoy como Legislador y me preocupa la situación general, no sólo de la construcción, sino del conjunto de la actividad productiva. He leído, por ejemplo, al doctor Aller, que es un importante penalista que es contrario a este proyecto de ley. En la Comisión de la Cámara de Representantes él decía que “es difícil imaginar un sistema legislativo que no tenga algunas conductas peligrosas elevadas al rango de delito, en cuyo

caso hay que restringirlas al máximo. En este caso, el tipo penal propuesto plantea supuestamente un peligro específico o concreto; si fuese abstracto, directamente lo tildaríamos de inconstitucional. Pretende ser concreto, y creo que lo logra". Esto es interesante pero, además, él también dice que es un "delito de omisión, que implica el incumplimiento de un deber de hacer, que sería el de cumplir ciertas normas de seguridad; se reduciría casi a ello: disposiciones de resguardo de seguridad laboral, que, a su vez, están previstas en otras leyes […] En derecho penal, a esto lo denominamos delito de infracción de deber. No son malos […] Todas las omisiones al barrer son infracciones de deber".

Nosotros creemos que esto va a permitir avanzar en evitar omisiones; nadie está culpabilizando a las personas concretas que tienen una actividad en esta vida y que están ubicadas en determinada situación en el aparato productivo que a veces conduce a bajar la guardia en materia de las necesarias medidas que hay que adoptar. No es una personalización donde a veces unos estamos ubicados acá y otros allá. Es un sistema que nos ubica ahí y nosotros no personalizamos, pero creemos que ayudamos a avanzar.

Y culmino con otro aspecto que también es importante, que se ha observado desde el punto de vista de la cuestión penal en todo este riquísimo proceso de discusión. Es aquello de que hay algo así como una norma en blanco, que permitiría, como se ha dicho, una especie de vale todo, en el sentido de que no existen elementos que permitan determinar claramente de qué se trata.

Entonces el Diputado Orrico, en la discusión que se produce en el Pleno de la Cámara de Representantes, hace una intervención que a mí me pareció bueno señalar y traer acá, para despejar dudas y preocupaciones legítimas. Él entiende que se dice que el delito es una norma penal en blanco porque está sujeta a los vaivenes de la reglamentación Justamente, una de las cosas que se decían, es que en este caso esto puede estar mutando en forma excesivamente rápida por disposiciones reglamentarias que puedan haber sido adoptadas con cierta premura. Esta es una de las cosas que se dijeron por parte de especialistas. También nuestro especialista, el Diputado Orrico, dice que para él esto no es entender que hay un sistema en el Código Penal que da categoría a la reglamentación para que defina algunos delitos y no para algún delito determinado, sino para un número importante de delitos. El primer punto -asevera él- es que no hay norma penal en blanco y las normas reglamentarias pueden perfectamente integrar una conducta.

Entonces, con estos elementos, vuelvo al comienzo. Creo que estamos todos buscando lo mismo y, por lo tanto, no es de recibo -hay una anotación que yo hice, pero no voy a decir quién la expresó- ni es el espíritu de quienes están acá y han venido hoy, la expresión de una representante gremial que dijo que esto podía suponer un incremento sustancial en los costos de la protección social. Creo que si la vida está primero, puede ocurrir que haya algún pequeño incremento de costo; no lo negamos. Y si la vida está primero, justifico ese pequeño incremento de costo, porque la vida es la vida.

Muchas gracias.

SEÑOR PASQUET.- Señor Presidente: reitero algo que había dicho en la audiencia anterior. Voy a limitar mi intervención, por razones de tiempo, a formular algunas preguntas. Postergo para otra ocasión la controversia con el señor Senador Lorier, que a mí seguramente me va a resultar muy interesante. Me refiero a la idea de que esto no es una norma en blanco cuando se remite a la reglamentación y demás. Creo que ello merece varios comentarios.

Quiero aprovechar la presencia de nuestros distinguidos visitantes, que agradezco, para hacerles algunas preguntas que tienen que ver con ellos.

Sabemos que en este tema no hay estadísticas completas ni números suficientes; lo único que hay -así lo expresó hace instantes el Inspector General de Trabajo- son acuerdos que se van a poner en marcha entre la Inspección y el Banco de Seguros del Estado para elaborar, más adelante, estadísticas en materia de accidentalidad, pero en la actualidad no se cuenta con ellas.

En función de la experiencia profesional de los arquitectos que nos visitan y de la estimación que de ella pueden hacer, me gustaría saber cuáles son las causas más comunes de accidentes de trabajo en la construcción. Insisto: sé que no hay estadísticas y que, por tanto, no se pueden remitir a una publicación y decir que el 27 % se debe a tal cosa, que el 34 % se debe a otra, etcétera. De todas formas, son arquitectos, algunos tienen muchos años de trabajo en la profesión y podrán, a ojo de buen cubero, informarnos acerca de las causas que generan los accidentes de trabajo en este campo.

Según tengo entendido, las normas en materia de seguridad laboral en la construcción son abundantes, claras y precisas. Por lo tanto, en ese sentido -así nos lo manifestaron otros visitantes en la Comisión- no habría dudas. Pido que si la apreciación no es correcta, se me corrija porque, vuelvo a decir, en este campo no hay problema de certeza jurídica. Este tema a mí me preocupa mucho, porque lo importante es que cada uno sepa con qué tiene que cumplir. Tengo entendido que en el área de la construcción no hay ningún problema al respecto: todos saben qué es lo que tienen que hacer y qué normas cumplir. Así que doy eso por supuesto. En caso de que ello no sea correcto, les pido por favor que me lo digan.

A continuación, quiero preguntarle al distinguido profesor de Derecho Penal que nos visita, el doctor González, si a su juicio es posible que pueda configurarse la responsabilidad penal del artículo 1º, allí donde no haya empresa. En mi lectura de la norma eso no sería posible, porque el sujeto activo es el empleador o quien haga sus veces y ejerza en su nombre el poder de dirección en la empresa. O sea que siempre nos estamos refiriendo al ámbito de la empresa, sin importar que sea pública o privada, por lo que el ámbito doméstico, en mi lectura, quedaría fuera.

Agradecería el comentario que el doctor González -quien sabe mucho más de esta materia que yo- pudiera hacer al respecto.

SEÑOR RUBIO.- Quiero formular las siguientes preguntas, en particular, a un penalista.

Existe un conjunto de normas de seguridad laboral -algunas tienen rango de ley y otras, de decreto- tendientes a evitar accidentes, etcétera. Reitero, son normas de seguridad laboral. Ahora bien, ¿qué pasa si un empleador o quien actúa en su nombre omite impartir directivas congruentes con el cumplimiento de estas normas? ¿Qué sucede si omite establecer algún sistema de control mínimo acerca del cumplimiento de las mencionadas normas? ¿Qué ocurre si el empleador o el responsable directo de la ejecución -siguiendo el orden de la escalera- obliga a trabajar a alguien transgrediendo las normas, lo cual sería más grave? Supongamos que en el primer nivel se dieron todas las directivas, normas y controles pero luego, el encargado de la ejecución directa determinó que no hicieran tal cosa, que no usaran el casco, que arreglaran todo rápido para terminar más temprano, etcétera y esto se sanciona penalmente. ¿Estamos ante la figura de un delito de peligro o en otra? Aclaro que no me estoy refiriendo a la formulación del texto, sino a la descripción de la situación.

Por otro lado, me gustaría saber -para que quede más claro- si de acuerdo con el texto puede existir responsabilidad en escalera, esto es, que la responsabilidad penal recaiga en un mando medio que incumple las directivas de las que hablamos.

SEÑORA DE LEÓN.- Quería decir que para la Sociedad de Arquitectos en general, y para mí en particular, este tema es crucial. Llevo más de 30 años trabajando en obras con mucha gente, y no podría decir cuál es la casuística sobre las razones de los accidentes. En la mayoría de los casos, se producen por responsabilidad de los distintos actores porque -como ya he dicho, y lo vuelvo a repetir- la construcción es una industria compleja, con muchos actores. Por tanto, se producen hechos que llevan a una consecuencia y, a veces, una simple orden, como la de mover un camión, produce un accidente como el que yo presencié, donde perdió la vida un trabajador al que le cayó encima una tabla de vidrios, porque el vidriero pidió al chofer que moviera el camión y como los vidrios no estaban atados, la carga del camión le cayó encima al trabajador. Quiere decir que es una conjunción de hechos que nadie puede prever; en este caso, el camión estaba parado y debía seguir así, pero alguien le dijo al chofer que lo moviera, este lo hizo sin darse cuenta de que tenía unas bolsas de arena para sujetarlo y, por tanto, inclinó el camión y la carga cayó encima del trabajador. Este es un ejemplo multicausal; yo estaba en esa obra en Punta del Este, era un domingo, sentí un ruido y cuando salí ya había pasado el accidente. Quiere decir que se dieron una serie de circunstancias, en este caso, una

de ellas fue una orden que no debía haberse dado. ¿Se podía haber evitado? Sí, se podía haber evitado si alguien hubiera estado mirando atentamente y hubiera dicho: “Este chico no puede estar parado ahí al lado” o si alguien hubiera estado vigilando y le hubiera dicho al chofer: “Usted por las dudas no mueva el camión, porque los cristales enormes no están atados”. Cito este ejemplo, porque lo más importante es la vida, y cuando ocurren estos accidentes, nos afectan a todos, el chofer del camión dejó de trabajar.

En realidad, yo pienso -siempre lo pensé- que los accidentes se pueden prevenir si tenemos la cultura suficiente como para estar atentos a la situación, como la debería haber tenido ese capataz y ese chofer, ser conscientes de que arriba del camión había una carga que pesaba una tonelada y que tenía unas bolsas de arena para que no se moviera. Creo que se puede hacer prevención, aunque no tengo la más mínima duda de que primero está la vida y la integridad de los trabajadores.

Tenemos que crear una cultura de seguridad en el trabajo y para ello necesitamos tiempo y enseñanzas que comienzan desde la escuela. Digo esto porque a mí me pasó con mis hijos que me decían: “Mamá, ponete el cinturón” o “No fumes, porque te hace mal”. Este tipo de cosas no se logran con castigo y creo que pasa lo mismo en este tema. Este es un sentimiento que yo tengo que quizás sirva para algunos casos, pero no va a resolver el problema. Esto se va a resolver cuando haya una cultura de cuidarnos nosotros y a los demás, en el tránsito y en el trabajo, porque todos somos responsables. El obrero que trabaja al lado de otro que corre peligro, el arquitecto y el capataz, deben llamar la atención ante esa situación; el prevencionista debe estar al tanto y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social debe inspeccionar. Recordemos que uno de los accidentes más grandes que hubo en la construcción fue a dos cuadras de ese Ministerio, que tiene sus inspectores, sus prevencionistas, etcétera.

Con respecto a los arquitectos quiero decir que cuando están en relación de dependencia en el sistema público, el responsable de las obras es el Estado. Es lo mismo que sucede cuando un abogado del Estado pierde un juicio. ¿Alguien se queda con su casa? No, el que pierde es el Estado.

En cuanto a las omisiones, estoy de acuerdo con que deben ser penalizadas aunque sinceramente no sé si este es el modo. En las obras, la omisión debe ser penalizada de alguna forma -no sé si con cárcel o de qué forma- y voy a aclarar qué quise decir con lo de que quizás la solución sea aumentar el costo de las obras. La educación tiene su costo y si trabajamos sobre la seguridad desde preescolares en adelante, nos va a llevar años y dinero. Por su parte, si en las obras ponemos un monto que cubra el tema de la seguridad en el trabajo, estas van a ser más caras; no tengamos miedo a eso. Ahora, ese dinero debe ser destinado a la seguridad y lo debe saber desde el que hace una obrita chiquita hasta el que hace un edificio.

Creo haber respondido las preguntas formuladas; el resto de las interrogantes son atinentes a los abogados.

SEÑOR PRESIDENTE.- Antes de cederles el uso de la palabra, quiero hacer una pregunta concreta. Cuando se dice “el empleador o, en su caso, quien ejerza efectivamente en su nombre el poder de dirección”, ¿la “o” hace que una cosa excluya a la otra, esto es, que se exima al empleador en el caso de que haya quien ejerza el poder de dirección?

Por su parte, en el curso del debate en la Comisión se definió que quien ejerce el poder de dirección tiene una relación directa con el que tiene el poder disciplinario y de organización de la fuerza laboral y, muchas veces, el arquitecto está en un lugar de la organización que no se ajusta a esta definición.

SEÑOR GONZÁLEZ.- Voy a procurar responder las preguntas y las inquietudes por el orden en que fueron formuladas.

En primer lugar, el señor Senador Lorier tenía la loable inquietud -no sé si lo hizo en términos de pregunta- de conocer los motivos por los cuales solamente había un procesamiento, por lo que le voy a decir cómo funciona esto en la práctica. Cada vez que hay un accidente en una obra, la policía

envía al Juzgado de Turno el memorándum que recoge in situ. Cuando lo recibe el Juez, cita a la víctima -en los casos que es posible- o a los compañeros de trabajo, al médico que intervino en la primera asistencia y, además, recoge los informes del perito o del forense del Poder Judicial. Luego, con esos elementos normalmente se analiza si hay algún mérito para procesar al responsable, si lo hubiera.

Como en las declaraciones cada uno cumple en determinar el rol específico que le compete, en general, no se advierte que haya un incumplimiento a las normas penales, culpa o dolo y, por lo tanto, queda archivado. El matiz es que en estas hipótesis, en caso de muerte o lesión grave, la familia procede a un reclamo civil y el caso se reorienta hacia otro lado, por eso es que baja terriblemente el índice de procesamientos o de intervención punitiva.

Traigo a colación, por ejemplo, lo que sucede en los delitos de tránsito que son diferentes porque la víctima, acompañada de una intervención del letrado, introduce elementos de prueba diferentes que generalmente no lo hace el familiar de un obrero. Por eso hay un cambio en las estadísticas de todos los procesamientos que hay en los accidentes de tránsito.

En segundo término, con relación a la inquietud de norma penal en blanco, haré una muy breve precisión, y voy a dejar que los señores Senadores lo polemicen en su momento, tal como decía el señor Senador Pasquet. El artículo 224 del Código Penal plantea un ejemplo claro de norma penal en blanco. Este expresa: “El que violare las disposiciones publicadas por la autoridad competente para impedir la invasión de una enfermedad epidémica o contagiosa, será castigado con tres a veinticuatro meses de prisión”. Como surge de la lectura, el tipo penal no determina cuál es específicamente, sino que es necesario ir a ver cuáles son las disposiciones publicadas por la autoridad competente, que es el Ministerio de Salud Pública y el Poder Ejecutivo. Por eso se dice norma en blanco en función jurisdiccional, porque debe referirse a otro Poder del Estado y eso a veces es cuestionado porque se puede manejar con decretos y se puede sacar y poner conductas punibles en ese sentido.

En tercer lugar, voy a procurar responderle al señor Senador Pasquet que, con la proverbial agudeza que lo caracteriza, puso un tema muy importante sobre la mesa que es, precisamente, el alcance que puede llegar a tener el artículo 1º con relación a la naturaleza jurídica de los empleadores. Conforme está redactado, el empleador, o en su caso quien ejerza efectivamente en su nombre el poder de la dirección de la empresa, está vinculado, de acuerdo a esto, a una empresa, lo que implica -en esta redacción- que toda aquella relación laboral que no se vincule especialmente con una actividad empresarial, quedaría fuera. Pero eso tampoco descarta -la Presidenta de la Asociación hacía referencia a esto hace un rato- que pueda recaer en un empleado doméstico porque también se registra como empresa. Sí debe quedar claro que aquello que no es empresa, quedaría excluido.

Con respecto a este proyecto de ley -esto me ha quedado pendiente y sería bueno aclararlo- su artículo 1º establece: “de forma que pongan en peligro grave y concreto la vida, la salud o la integridad física del trabajador”. Me da la impresión de que ya se hace referencia a la salud con la expresión “integridad física”, porque cuando se lesiona la salud, se lesiona la integridad física, por lo que sería un término redundante. Es algo menor frente a lo que se está planteando, pero me parece que no estaba de más señalarlo.

Con relación a la pregunta formulada por el señor Senador Rubio en cuanto a la cadena de responsabilidades que pueda llegar a generarse, voy a manejar el ejemplo concreto que puso -muy didáctico por cierto- planteando que en primer lugar la tenía el empleador, y luego, un referente que es un empleado de mando medio que desobedece la orden del empleador y le dice al obrero algo así como “No te pongas el casco así vamos más rápido”. En ese caso, si se produce un accidente, ¿quién es responsable? Es este mando medio. ¿Por qué? Por la referencia que se hace en el artículo 1º, porque en ese caso estaría ejerciendo efectivamente en su nombre el poder de dirección en la empresa.

SEÑOR RUBIO.- Como se ha hecho tanto énfasis en el tema del delito de peligro, mi pregunta es: si alguien omite impartir órdenes o directivas congruentes con las normas de seguridad laboral, así como establecer un sistema de control para su cumplimiento, en ese caso, ¿estamos en la figura del peligro

o en realidad estaríamos ante la transgresión de determinadas normas, o sea ante una figura penal distinta?

SEÑOR GONZÁLEZ.- No, estamos ante la figura del peligro porque el no dictado de esas normas, en realidad, es la vulneración que establece el tipo penal cuando dice "no adoptar los medios de resguardo y seguridad laboral". Y entre las situaciones que pueden suceder para la no adopción de los medios de resguardo y seguridad está la de no dictar esas normas, no decir "Usted tiene que colocarse el casco, tiene que usar el protector". Por lo tanto, eso convierte a la persona en sujeto activo de esa figura.

Finalmente, quería responder al señor Senador acerca de su inquietud referida a si es excluyente o no, cuando el tipo penal se refiere al "empleador o, en su caso, quien ejerciendo efectivamente en su nombre"… Sí, es excluyente. ¿Por qué lo es? Primero, por la forma de redacción; la coma, donde está planteada, determina que sea uno u otro. Pero, sobre todo, se le agrega un argumento de texto y de dogmática jurídica que indica que la responsabilidad penal es personal y, por lo tanto, es necesario establecer un nexo de causalidad entre la acción, o la omisión en este caso, y el resultado que se produce.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos mucho la concurrencia de los representantes de la Sociedad de Arquitectos del Uruguay, quienes ha aportado ideas y la posibilidad de tener un intercambio en torno al proyecto de ley que la Comisión tiene a estudio.

SEÑORA DE LEÓN.- Nosotros les agradecemos la paciencia que nos han tenido.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se levanta la sesión.

(Es la hora 18 y 9 minutos.)